

3 1761 11971481 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119714814>

CA1
XC 33
-1985
J98



Commons
Publications

Equality For All



REPORT OF THE PARLIAMENTARY
COMMITTEE ON EQUALITY RIGHTS

J. PATRICK BOYER, M.P.
CHAIRMAN

OCTOBER 1985



Presented to the
LIBRARY *of the*
UNIVERSITY OF TORONTO
by
PATRICK BOYER, M.P.

CA1
XC83
-1985
J98

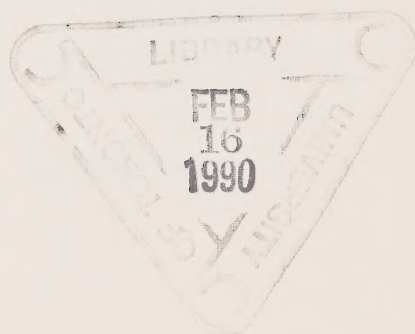
Equality For All

REPORT OF THE PARLIAMENTARY
COMMITTEE ON EQUALITY RIGHTS

J. PATRICK BOYER, M.P.
CHAIRMAN

OCTOBER 1985

Equality For All



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Chair: Patrick Boyer

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 29

Président : Patrick Boyer

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Sub-committee on*

Equality Rights

of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur les

Droits à l'égalité

du Comité permanent de la justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Order of Reference

INCLUDING:

First Report to the House

CONCERNANT :

Ordre de renvoi

Y COMPRIS :

Le premier rapport à la Chambre

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

SUB-COMMITTEE ON
EQUALITY RIGHTS OF THE
STANDING COMMITTEE ON
JUSTICE AND
LEGAL AFFAIRS

Chair: Patrick Boyer

Vice-Chair: Pauline Browes
Maurice Tremblay

SOUS-COMITÉ SUR LES
DROITS À L'ÉGALITÉ DU
COMITÉ PERMANENT DE LA
JUSTICE ET DES
QUESTIONS JURIDIQUES

Président : Patrick Boyer

Vice-présidents : Pauline Browes
Maurice Tremblay

MEMBERS / MEMBRES

Roger Clinch
Mary Collins

Sheila Finestone
Svend Robinson

Le greffier du Sous-comité

David Cook

Clerk of the Sub-committee

This report is available on audio cassette from
The Clerk
Sub-committee on
Equality Rights
of the Standing
Committee on
Justice and
Legal Affairs

House of Commons
Ottawa, K1A 0A6
(613) 996-1438

COMMITTEE ON EQUALITY RIGHTS

CHAIR



PATRICK BOYER
Etobicoke-Lakeshore

VICE-CHAIR

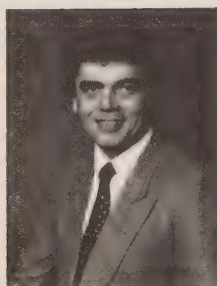


PAULINE BROWES
Scarborough Centre



MAURICE TREMBLAY
Lotbinière

MEMBERS



ROGER CLINCH
Gloucester



MARY COLLINS
Capilano



SVEND ROBINSON
Burnaby



SHEILA FINESTONE
Mount Royal

SUB-COMMITTEE STAFF

Research Director

Colin McNairn

Research Associates

Susan Ashley

Denis Lemieux

Brooke Jeffrey Philip Rosen
(March-May 1985)
from the Research Branch,
Library of Parliament

Research Assistant

David Lee

Editors

Christiane Kaisin

Kathryn Randle

CLERK OF THE COMMITTEE

David Cook

Administrative Assistant

Hélène Cousineau

Secretary

Edna Perrier

ORDERS OF REFERENCES

Tuesday, February 26, 1985

ORDERED,—That the Standing Committee on Justice and Legal Affairs be empowered to examine, inquire into and report on equality rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms;

That the document entitled “Discussion Paper on Equality Issues in Federal Law”, tabled in the House on January 31, 1985 (Sessional Paper No. 331-4/6), be referred to the Committee;

That the Committee seek the views and opinions of Canadians, both individuals and organizations on the subject matter of the Discussion Paper;

That the Committee review federal statutes, and particularly those mentioned in the Discussion Paper, in order to ensure their conformity with the letter and spirit of equality and non-discrimination guarantees in the Charter;

That the Committee report and make recommendations for any necessary changes or other actions to the House no later than September 9, 1985;

That the Committee have the power to retain expert, professional, technical and clerical staff;

That the Committee be empowered to adjourn from place to place within Canada; and

That, notwithstanding the usual practices of this House, if the House is not sitting when an interim or final report of the Committee is completed, the Committee shall report its findings by depositing its report with the Clerk of the House and, that it shall thereupon be deemed to have been laid upon the Table.

Tuesday, March 26, 1985

ORDERED,—That the subject-matter of Bill C-225, An Act to amend the Canadian Human Rights Act, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

Thursday, October 10, 1985

ORDERED,—That, notwithstanding the order of reference of Friday, June 28, 1985, the Standing Committee on Justice and Legal Affairs be empowered to report its findings on the subject matter of that order no later than Friday, October 25, 1985.

Wednesday, October 16, 1985

ORDERED,—That, notwithstanding its order of reference dated Tuesday, February 26, 1985, it be an Instruction to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs that it empower the sub-committee studying the status of equality rights under the Charter of Rights and Freedoms, to report its findings with respect thereto, directly to the House of Commons.

ATTEST

M. Kirby
*for the Clerk of the
House of Commons*

THE SUB-COMMITTEE ON EQUALITY RIGHTS
OF THE STANDING COMMITTEE
ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with the Orders of Reference of Tuesday, February 26, 1985 and Tuesday, March 26, 1985 to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, the Committee assigned responsibility for their examination to the Sub-committee.

The Sub-committee on Equality Rights submits its final report to the House and asks that the Government consider the advisability of implementing the recommendations contained in the report.

Pursuant to Standing Order 70(16), the Sub-committee requests that the Government table a comprehensive response to the report.

CONTENTS

Detailed Table of Contents	x
Text of Section 15 of the <i>Charter</i>	xiv
Chapter 1 Introduction	1
Chapter 2 Maternity and Parental Benefits.....	9
Chapter 3 Mandatory Retirement	17
Chapter 4 Sexual Orientation	25
Chapter 5 Marital or Family Status	33
Chapter 6 Equality Issues in Pensions	39
Chapter 7 Women and the Armed Forces.....	49
Chapter 8 Immigration	59
Chapter 9 Religious Observance	69
Chapter 10 Access by the Physically Disabled	75
Chapter 11 Mental Disability.....	89
Chapter 12 Part-time Work.....	95
Chapter 13 Employment Equity	103
Chapter 14 Further Equality Issues	119
Chapter 15 The Process of Securing Equality	129
Summary of Recommendations	137
Appendix A The <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>	147
Appendix B Hearings	153
Appendix C Witnesses.....	155
Appendix D Submissions.....	161

Detailed Table of Contents

Chapter 1	Introduction	
	The Committee's Approach to its Task	2
	The Issues Addressed	2
	The Consultation Process	3
	The Legislative Process	4
	The Organization of the Report	4
	The Committee's Approach to Section 15 of the <i>Charter</i>	5
	A Broad Interpretation	5
	The Context of Section 15	5
	Who is Affected by Section 15?	6
	Human Rights Principles	6
Chapter 2	Maternity and Parental Benefits	
	Introduction	9
	Maternity Benefits	9
	A Proposal for Maternity and Parental Benefits	11
	Implementing A Two-tier System	12
	The Sharing of Benefits	13
	Eligibility for Benefits	13
	Distinguishing Between Pregnancy and Sickness Benefits	14
	Consistency in the Federal Jurisdiction	15
	Family Allowance Benefits	15
Chapter 3	Mandatory Retirement	
	Introduction	17
	Mandatory Retirement under Federal Law	18
	The Public Sector Rules	18
	Limitations on Mandatory Retirement	18
	The Law in Other Jurisdictions	20
	Flexible Retirement: An Alternative to Mandatory Retirement ..	21
	Mandatory Retirement and Section 15	21
	Consequential Changes	23
Chapter 4	Sexual Orientation	
	Introduction	25
	Two Views	26
	Existing Provisions in Canada	27
	Other Jurisdictions	28
	The Committee's View	28
	Special Cases	30
	Security Clearances	31
	Consensual Sexual Activity	32
	Bill C-225	32
Chapter 5	Marital or Family Status	
	Introduction	33
	Marital Status Distinctions	34
	Recognition of Common Law Relationships	35
	Definitions	36

Chapter 6	Equality Issues in Pensions	
	Introduction	39
	Benefits for Surviving Spouses	40
	Division of Pension Credits	43
	Homemaker Pension	43
	Old Age Security	44
	Benefits for Surviving Children	45
	Sex-based Mortality Tables	45
	Eligibility for Veteran's Allowances	47
Chapter 7	Women and the Armed Forces	
	Introduction	49
	Women in the Armed Forces	50
	Present Policy on Exclusion	51
	Proposals for Reform	51
	Canadian Armed Forces Initiatives	52
	The Right to Equality	53
	Reasons Invoked to Justify Excluding Women from Combat	54
	Lack of Physical Strength	54
	Absenteeism	55
	Lack of Privacy	55
	Danger to Cohesion of Military Units	55
	Exposure to Violence and Danger	56
	Adverse Impact Abroad	56
	Full Integration	57
Chapter 8	Immigration	
	Introduction	59
	The Objectives of Immigration Policy	60
	Medical Screening of Immigrants	61
	Permanent Residents as Family Class Sponsors	62
	Permanent Residents and Assisted Relatives	63
	The Admission of Common Law Spouses	63
	Adoptions	64
	The Processing of Immigration Applications	65
	The Sponsored Wife	65
	Permanent Residents and Public Service Competitions	66
Chapter 9	Religious Observance	
	Introduction	69
	Some Religious Practices	70
	Reasonable Accommodation	70
	Statutory Holidays	72
	Day of Rest Legislation	74
Chapter 10	Access by the Physically Disabled	
	Introduction	75
	The Right of Equal Access to Facilities and Services	76
	The <i>Obstacles</i> Report and its Aftermath	77
	Access to Transportation	77
	Access to Buildings	79
	Access to Polling Stations	79

	Access to Television and Radio	80
	Access to Telephone Service and Modes of Communication	80
	Access to Information	81
	A Task Unfinished	81
	A Slow Rate of Progress	81
	Reactions from Disabled Canadians.....	82
	A Time for Action	83
	Co-ordination at the Federal Level	83
	Provincial Initiatives	84
	The Need for Priorities and Timetables	85
	Consultation with Disabled People	85
	Statutory Powers and Remedies	85
	The Need for More Inter-governmental Co-operation	86
Chapter 11	Mental Disability	
	Introduction	89
	The Meaning of Mental Disability	89
	Canada Elections Act.....	90
	Unemployment Insurance Act	91
	Criminal Code	92
	Other Matters	93
Chapter 12	Part-time Work	
	Introduction	95
	The Part-time Work Option	96
	The Federal Role	97
	Benefit Coverage	99
	A Consistent Definition	99
	Vesting and Portability	101
Chapter 13	Employment Equity	
	Introduction	103
	The Constitutional Foundation of Employment Equity.....	104
	The Victims of Past Discriminatory Practices	105
	The Need for Special Programs	106
	Existing Employment Equity Programs	106
	Government Initiatives.....	106
	Canadian Human Rights Commission Initiatives	107
	The Employment Equity Bill and Contract Compliance	108
	The Need for Employment Equity Programs for Federal Employers.....	109
	Special Measures	112
	Training.....	112
	Equal Pay for Work of Equal Value.....	113
	Employment-related Expenses	114
	Medical and Physical Tests and Other Job Requirements	115
	Child Care	116
	Reasonable Accommodation	117

Chapter 14	Further Equality Issues	
	The Use of Non-sexist Language in Federal Laws.....	119
	Appointments to Federal Offices	120
	The Concerns of Native Women.....	121
	Laws in Relation to Children and Young People	121
	Custody of Children on Marriage Breakdown.....	123
	Family Violence.....	123
	Health Issues Relating to Women	124
	Abortion	124
	Pornography.....	125
	Voting Outside Canada.....	125
	Political Rights of Public Servants	126
	Spouses of Armed Forces Personnel	127
	Amendments to the <i>Charter</i>	127
Chapter 15	The Process of Securing Equality	
	The Canadian Human Rights Act	129
	A Primacy or Override Clause	129
	Reasonable Accommodation	130
	Systemic Discrimination	131
	Prohibited Grounds of Discrimination	131
	An Equality Litigation Fund	132
	A Continuing Consultation and Review Process	133

CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

Section 15

15.(1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

CHAPTER 1

Introduction

“ A constitution...is drafted with an eye to the future. Its function is to provide a continuing framework for the legitimate exercise of governmental power and, when joined by a ... *Charter of Rights*, for the unremitting protection of individual rights and liberties....[It is not to be read] “like a last will and testament lest it become one.”

...While the courts are guardians of the constitution and of individuals' rights under it, it is the legislature's responsibility to enact legislation that embodies appropriate safeguards to comply with the constitution's requirements.”

—Mr. Justice Brian Dickson, now
Chief Justice of Canada, in giving
the judgment of the Supreme Court
of Canada in *Hunter v. Southam
Inc.* (1983)

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has raised Canadians' expectations of their governments and legislatures. Fundamental rights and freedoms have become part of the constitutional foundation of the country as a result of the *Charter*. It is the Constitution itself that now provides, in ringing terms, for individual safeguards — many of which did not exist before or had a tenuous life at best.

Of the various *Charter* guarantees, the assurance of equality and non-discrimination is most likely to affect Canadians on a day-to-day basis. It has the potential for influencing many important employment relationships. It can also affect access to a wide range of benefits that are of concern to those outside the workforce. This important guarantee finds expression in section 15 of the *Charter*, the lens through which this Committee was directed to examine all federal laws that affect the individual. It was a challenging task but one the Committee undertook with enthusiasm and in a spirit of openness to change.

Section 15 came into force on April 17, 1985, three years after the rest of the *Charter* became effective. (For the full text of the *Charter* see Appendix A.) Since

Equality Day, as it came to be known, was celebrated so recently, section 15 has not yet acquired the gloss of meaning that comes from a history of judicial interpretation. This afforded the Committee a good deal of latitude in its approach to section 15. We describe that approach later in this introduction; for the moment, suffice it to say that we have assumed the section to have a very wide scope indeed.

The Committee's Approach to its Task

The Issues Addressed

We focused, through the section 15 lens, on federal regulations, policies and programs as well as federal statutes, for the *Charter* limits governmental as well as legislative activities (section 32 of the *Charter*). In our view, the law, which must afford equality, equal protection and equal benefit, should be interpreted broadly to include all formal governmental initiatives.

Given this range of inquiry, we concentrated on the larger issues and did not undertake a detailed audit of all federal laws. In some instances, we suggest specific changes in the law to accommodate section 15 rights. In others, we propose mechanisms to ensure that section 15 rights are and continue to be respected in the future. In general, we offer our recommendations in the firm belief that they are significant both for what their adoption will bring about immediately and for the climate they will create as catalysts for further change. Our objective must always be the full realization of equality, which begins but does not end with the exercise in which this Committee engaged.

We would encourage the kind of clause-by-clause review of the law, in light of the *Charter*, that the Department of Justice can conduct in co-operation with the various government departments and agencies. That process has begun and has borne some initial fruit in the form of the recently enacted *Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act*. However that enactment is short on provisions that respond specifically to section 15 of the *Charter*. It is our strong hope that the principles and recommendations of this report will provide a framework for a continuing examination of federal laws from an equality perspective.

The concerns of individual Canadians are unlikely to respect the boundaries of federal, provincial and municipal jurisdiction. This Committee certainly found that to be the case in the representations it received about equality issues. Section 15 applies equally to federal authorities and to provincial authorities, from which municipalities also derive their powers. It was not unexpected, therefore, that we should receive submissions about inequalities that are not strictly within the sphere of Parliament and the government of Canada.

There are several issues that we would have addressed but for the limitation in our mandate to matters of federal law. We soon came to realize, however, that there are many areas where an adequate response to section 15 will require a co-operative approach on the part of various governments and legislative bodies. In those instances we took off the blinkers that often confine our perceptions in a federal system.

In other areas, it appeared to us that similar federal and provincial approaches were desirable, although not absolutely necessary. It makes sense, for example, that human rights, labour standards and pension legislation, which have both federal and

provincial manifestations, should be adapted to section 15 in a consistent manner. Therefore we chose, on several occasions, to follow the lead of those provinces that have taken the initiative in removing inequalities in the protection afforded by this type of legislation. We hope that some of our recommendations will, in turn, be taken as exemplary by the provinces in reviewing their legislation. We would encourage such reviews as essential to the overall objective of bringing the full panoply of laws that affect individual Canadians into line with section 15.

In determining an agenda, the Committee took as its point of departure a discussion paper issued by the Department of Justice, entitled *Equality Issues in Federal Law*. As a result of hearings and briefs, other issues were added to the initial list. The approach of the Committee was to deal as comprehensively and responsively as possible with the concerns we heard that are founded upon section 15 of the *Charter*.

The Consultation Process

The Committee undertook a busy schedule of hearings, in 12 centres across Canada, that exposed the members to the views of approximately 250 organizations and individuals. (For a complete list see Appendix C.) In all, the Committee accumulated over 2,500 pages of testimony. In addition to the briefs filed by witnesses to supplement their oral presentations, the Committee received almost 550 written submissions that spoke, often very eloquently, for themselves. (For a complete list of those that made submissions in writing, see Appendix D.)

These contributions to the work of the Committee came largely from individual Canadians or organizations and groups that are independent of government. But the Committee also invited a number of official representatives to express their views on the implications of section 15 for those government departments and agencies that seemed most likely to be affected, in the exercise of their responsibilities, by the new constitutional standard.

The consultation process served several important purposes:

- At a general level, it provided the public involvement that is essential to the development of sound legislative programs and government policies.
- It gave the intended beneficiaries of section 15 the opportunity to indicate their expectations of this new *Charter* provision.
- It brought to the attention of the Committee, in clear human terms, the kinds of inequalities that persist in our society, as evidenced by the experience of individual Canadians.
- It provided an understanding of the rationale behind several federal laws that make distinctions on bases that are covered by section 15.

In no way was the process of securing the views of Canadians intended as a polling device by which the Committee might determine the extent to which the community at large is prepared to tolerate the recognition, in practice, of equality rights. The content of those rights cannot, in our view, be limited by the wishes of the majority. That would be an anathema to the whole concept of guaranteed minority protections.

The Legislative Process

Since this Committee's report will result, we hope, in legislative change, it is appropriate for us to suggest creative measures for implementing section 15 of the *Charter*, of the kind that can be fashioned by Parliament and the government of Canada. They are not under the same constraint as a court would be in dealing with a law that offends section 15. To put it simply, Parliament and the government are not restricted to eliminating the offending provisions.

We recognize, however, that the courts are bound to play an important role as one of the principal agents, along with legislatures and governments, for giving effect to section 15. We hope that our recommendations will limit that role, to some extent, by prompting changes in the law that will obviate the need to go the judicial route. The latter often proves an expensive and time consuming option. It is much better, in our view, to anticipate the effect of section 15 and put Parliament at the leading edge of change rather than simply leave it to respond, by picking up the pieces, after the courts have developed and applied their concept of equality to various federal laws.

There are features of the legislative process that make it more suitable, in many ways, than the judicial process as a means for taking proper account of section 15 of the *Charter*. First, the legislature is equipped to remove the inequalities in government benefit programs by widening the range of beneficiaries (and authorizing the necessary additional expenditures) to include members of those groups protected by section 15 that were not previously included. It may be that the only way a court could effectively eliminate such an inequality would be to apply the lowest common denominator, as it were, and invalidate the benefits currently available in order to put everyone on the same footing. That solution is not likely to be attractive to either those that receive or those that are denied benefits.

Second, the legislature is able to deal with that type of discrimination that requires positive measures for its elimination. This is particularly important with respect to disabled people, who may be in a position to take advantage of many facilities and services only if some accommodation is made for their special needs. A legislature can provide for that accommodation; a court cannot.

Third, the enactment of laws may be appropriate, though not mandated by the equality guarantee, to improve the conditions of groups that have been disadvantaged in the past. That kind of law is contemplated by the second subsection of section 15 and, obviously, cannot be created by judicial edict.

Finally, at a more general level, the legislature is able to offer comprehensive solutions to section 15 conflicts on a prospective basis rather than responding after the fact, as a court must do, to a narrow set of circumstances.

We have emphasized the flexibility of Parliament as a vehicle for dealing with inequality and discrimination. We would point out, however, that the government enjoys the same flexibility to respond to that inequality and discrimination that can best be addressed by executive action, through regulations or official policies.

The Organization of the Report

We have organized our report on a thematic basis that reflects the manner in which section 15 issues were presented to us. We focus on areas of concern rather than

particular forms of equality or kinds of discrimination, although sometimes the two coincided. In a composite chapter on further equality issues we bring together a number of matters that are no less important than the rest but do not fit neatly into any of our themes. In the final chapter we discuss the process of securing equality.

The Committee's Approach to Section 15 of the *Charter*

A Broad Interpretation

In examining federal laws we took a broad and generous view of section 15 of the *Charter*. We did not concern ourselves with the nice, technical questions of interpretation that might trouble a court. For us, the standard has been one of critical examination of all laws, whatever type of prohibited discrimination they might involve.

We concluded early in our deliberations that the prohibited grounds of discrimination listed in section 15 are simply illustrative and do not exhaust the forms of discrimination that are proscribed by the *Charter*. In other words, there is room for other groups, whose distinguishing characteristics are not described in section 15, to claim the benefit of that provision for their members. The wording of the section makes it quite plain that this must be the case. That wording is an accurate reflection of the intent of those that had a hand in settling the form of section 15, as is evident from the proceedings of the Special Joint Committee on the Constitution in 1980-81.

Equality is an elusive concept. It is much easier to narrow it down by stating what it does not mean than by trying, initially, to articulate what it does mean. We can safely say that, in our view, it doesn't necessarily mean either sameness of treatment or patent equality. A law dealing with allowable time off from work that made no distinction between male and female employees would not demonstrate equality as between the sexes. Yet on the face of it, such a law does not treat women any differently from men. To realize true equality that law would have to account for women's childbearing role by permitting women to be absent from work to accommodate that function. Such a provision would serve the goal of equality, in an ultimate sense, by putting men and women on a similar basis in terms of their ability to obtain and hold jobs, without being impeded by the occurrence of a common condition particular to their sex. To put it positively, *equality of results* would be achieved. We consider that to be the proper emphasis in any consideration of equality under section 15.

Consistent with this results-oriented approach, we also believe that the kinds of discriminatory laws to which section 15 relates are those that have the effect, in practice, of discriminating. Therefore, a law that does not single out for adverse treatment members of a group protected by section 15 will nonetheless be discriminatory if that is the inherent result. This type of discrimination has been described as 'systemic' in arguments before human rights tribunals. The example most often cited by way of illustration is a minimum height restriction for membership in a police force, which has the effect of excluding most women and many racial minorities. That rule may be said to discriminate in a systemic way on the basis of sex and race. We have adopted this terminology to describe what we take to be a form of discrimination that is covered by section 15.

The Context of Section 15

We considered section 15 in the context of the *Charter* as a whole. Accordingly, we recognize the separate protection afforded to aboriginal rights (section 25) and to

Canada's multicultural heritage (section 27) and the general extension of the rights and freedoms of the *Charter* to both male and female persons "notwithstanding anything in [the] Charter" (section 28). These various provisions complement the guarantee of section 15 in some of its particular elements.

The only provision of the *Charter* that limits section 15 is the general qualification of section 1. That section reads as follows:

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

If a law is *prima facie* in violation of section 15, the onus will be on the government to justify that law in terms of this provision. We do not think that there are any other justifications that could restrict the application of section 15 unless it be the competing claims, in a particular case, of another *Charter* guarantee. We have treated section 15 itself as being without implicit qualifications.

We also considered section 15 in the broader context of Canada's international commitments. Some of the agreements and conventions that Canada has entered into are instructive in determining the proper scope of section 15 — for example, the International Covenant on Civil and Political Rights and the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. When that is the case we make specific reference in this report to the relevant international undertaking.

Who is Affected by Section 15?

Finally, we have had to consider what kinds of entities are entitled to the benefit and subject to the burdens of section 15. We take the beneficiaries to be natural persons, since the section refers to "individuals" and the prohibited grounds of discrimination relate to peculiarly human attributes.

We think that it is governments and legislatures, and those agencies they control or support, that are bound by section 15, for it is governments and legislatures that are responsible for the "law" to which section 15 relates. (See also section 32 of the *Charter*.) However, the *Charter* can have an indirect effect on private sector conduct because of the equal protection and equal benefit aspects of section 15. If Parliament enacts protective provisions, such as it has done, for example, in the *Canadian Human Rights Act*, it cannot deny or limit the full benefit of those provisions on a basis that offends section 15. Section 15 will therefore influence the scope of legislative protection to be afforded to individuals through limitations on the activities of others. Those others may include individuals and entities with absolutely no connection to government. Such persons will therefore be ultimately affected by section 15. In this sense, private persons can be subject to the constraints of section 15.

Human Rights Principles

Although section 15 contains some strong anti-discrimination provisions, there will still be a need for effective human rights legislation. That legislation covers discrimination in the private sector. Thus it affects situations such as the rental of accommodation and private employment, which are not directly affected by section 15. Human rights legislation also provides an expeditious procedure for dealing with

complaints of discrimination; it involves investigation, conciliation and the establishment of tribunals to hear and determine disputes that cannot be otherwise resolved.

In the course of this report we explore several human rights concepts that are helpful in analyzing federal laws from the perspective of section 15. They include **reasonable accommodation**, ***bona fide occupational requirement*** and ***bona fide justification***. Reasonable accommodation describes the obligation to take reasonable measures to account for the special needs of those individuals in protected groups, such as disabled people, who require different treatment. The obligation is a positive one — to make special arrangements for a class of individuals and not simply to refrain from showing preference to others.

The terms *bona fide occupational requirement* and *bona fide justification* describe the standard defences to complaints of discrimination in employment and in the provision of goods and services. They too recognize limits to the prohibition of discrimination. However, they do not protect all action that is well-intentioned and in good faith. That action must also be reasonable and demonstrably justifiable in the circumstances, a qualification that also finds expression in section 1 of the *Charter*.

In summary, we have taken a very broad view of section 15 and the meaning of equality. It would be fair to say that we have been guided by the letter and the spirit of the new equality provision of Canada's *Charter of Rights and Freedoms*.

Maternity and Parental Benefits

“ Bearing in mind the great contribution of women to the welfare of the family and to the development of society, so far not fully recognized, the social significance of maternity and the role of both parents in the family and in the upbringing of children, and aware that the role of women in procreation should not be a basis for discrimination but that the upbringing of children requires a sharing of responsibility between men and women and society as a whole...”

—Preamble to United Nations
Convention on the Elimination of
All Forms of Discrimination against
Women, 1980

Introduction

Federal law accommodates women's childbearing functions by providing for unpaid maternity leave under the *Canada Labour Code* and in government employment policies. It also provides benefits for mothers under the *Unemployment Insurance Act* for the 15-week period surrounding childbirth. The intent of this legislation is to protect jobs and a portion of the wages of female workers who must leave the workforce to have children. It recognizes that women in the workforce have special needs relating to pregnancy and childbirth that are specific to them.

The Committee believes that there is no denial of equality to men by providing this type of protection to women during the period surrounding childbirth. However, several criticisms can be made of the Canadian system of maternity and parental protection on equality grounds. Perhaps the most obvious flaw is that men are unable to claim benefits under the *Unemployment Insurance Act* during any part of the 15-week benefit period should they wish to remain at home to participate in early child care.

Maternity Benefits

The *Unemployment Insurance Act* guarantees benefits to people meeting the entrance qualifications whose earnings have been interrupted due to job loss or layoff.

In 1971 it was recognized that sickness and maternity also cause unavoidable interruptions in earnings that should be covered by an employment income replacement system. Accordingly, benefits were introduced into the unemployment insurance scheme to provide protection in these events. Benefits to cover adoptive leave were added in 1984. Sickness, maternity and adoptive benefits are referred to as “special benefits”.

Prior to a recent amendment to the Act, a woman was required to take a certain portion of her maternity leave before the birth of her child. Now she can take most or all of the leave after the birth. These last amendments to the Act raise questions about the continuing validity of the original rationale for maternity benefits. As stated in the 1981 Task Force report, *Unemployment Insurance in the 1980s*,

When introduced [maternity benefits] were intended to protect the mother from an earnings interruption caused by the physical incapacity to work or look for work in the period surrounding the birth. In practical terms, however, the benefits have been used more to enable the mother to care for the child after the birth and less because of her strict physical incapacity to work.

The Task Force observed that for the great majority of claimants physical incapacity extending through the full eligibility period of 15 weeks is extremely unlikely. In effect, women are now using maternity benefits for the purpose of protecting wages lost through both physical incapacity and remaining out of the workforce to care for a child immediately after birth. The Task Force felt that in these circumstances it was difficult to justify the provision of maternity leave and benefits on the sole basis of physical incapacity.

The difference between the two purposes served by maternity benefits is of significance in considering the effect of section 15 of the *Charter*. If an important reason for maternity leave and benefits is to allow for a period of post-natal care of, and adjustment to, the baby, as we would suggest, the rules restricting benefits to the female parent must be questioned.

Fathers also have an interest in being involved in the care of their new-born children, yet the law does not give them the same opportunity afforded mothers to provide that care, because maternity benefits are available only to women. Women have also argued against the present system on the basis that continuing to treat women as primarily responsible for child care has consequences that work to the economic disadvantage of women in the long run.

There is a fundamental question whether ‘equality’ means the same treatment for men and women, or whether differences between men and women should be accommodated, where they are relevant in a particular context, by specific legislative provisions. We think that the latter approach is required. It is important, however, that lawmakers consider the essential ways in which the sexes differ and legislate with a view to only those specific differences. Using this approach, we suggest that the law should recognize that childbirth relates only to women but that the child-rearing function is the responsibility of both sexes. Except where the rationale for a provision relates to the physical act of bearing a child, men and women should receive the equal benefit and protection of the law.

It is possible that the courts might be prepared to sustain the current limitation of childbirth-related benefits to women. Section 15(1) of the *Charter* is qualified by section 15(2), which permits certain affirmative action programs, and by section 1,

which saves laws that can be “demonstrably justified in a free and a democratic society.” The present benefit scheme might be defended successfully on the following grounds:

- It constitutes a special program having as its object the amelioration of the conditions of a disadvantaged group — in this case, women — and as such is permissible under section 15(2) of the *Charter*;
- it recognizes and deals with women’s essential difference from men by compensating women for time lost due to childbirth and early child care; and
- it encourages and supports the dual role of women as mothers and workers and is necessary to deal with a condition that relates to women alone.

Even if a court were prepared to find the present sex-based limitations on benefits to be in violation of section 15, it is doubtful that a court would have an appropriate remedy at its disposal, because courts can generally strike down but not add to legislation. Any inequality in this area requires the kind of remedy that Parliament is best able to provide.

A Proposal for Maternity and Parental Benefits

Several organizations recommended to the Committee that, to accommodate the guarantee of equal protection and benefit of the law, the law should provide a two-tier system of benefits surrounding childbirth to recognize the physical needs of the mother who has just given birth and to recognize the period of adjustment required by the parents and the new child. The Canadian Human Rights Commission stated in its brief to the Committee that maternity leave and benefits should be composed of two distinct periods, one relating to the physical incapacity of the natural mother, the other relating to social adjustment. The Commission recommended that the *Unemployment Insurance Act* be amended to ensure that the portion of maternity leave relating to social adjustment or infant care be available to either parent.

We agree with this recommendation. The law should recognize the father’s role in child care and enable him to take part in this important period of bonding with the newborn child. There is no doubt in our minds that the traditional emphasis on the mother as the primary care-giver has played a part in holding women back from full participation in society. Encouraging the participation of fathers at the earliest stage of a child’s life can have only positive results for both men and women.

It is important, however, that a mother have sufficient time set aside during the late part of her pregnancy and the period following birth to recover and to nurse her child for a time, if she wishes. It is our view that the law should provide benefits during the childbirth period, but that either parent should be eligible for benefits during the subsequent parenting phase. We see these two distinct periods as having distinct rationales.

We did not determine the precise amount of benefits or length of the benefit period, as this is not within our mandate. We note, however, the concern expressed to us by several women’s groups that, by expanding the recognition of the role of fathers in the early parenting period, we not take away from natural mothers the benefits to which they are now entitled. There are real reasons, related to the health of both the mother and the child, why women are eligible for maternity benefits. Legislation must not lose sight of these concerns.

1. We recommend that Parliament amend the *Unemployment Insurance Act* to recognize a two-tier system of benefits relating to childbirth:

the first tier (maternity benefits), to be available to women only, during late pregnancy and the period following birth; and

the second tier (parental benefits), to be available to either or both parents, during the period following maternity leave.

The two-tier approach is consistent with the leave provisions of the *Canada Labour Code* (section 59.2) which provide 17 weeks of unpaid maternity leave to women and a further 24-week period of parental leave available to either parent. Similar provisions, with a slightly different length of leave, are available to federal public servants not covered by collective agreements.

Implementing a Two-tier System

There are two ways to implement this recommendation, each with advantages and disadvantages. The first, and by far the simpler, would be to separate the present maternity provisions in section 30 of the *Unemployment Insurance Act* into distinct birth and parenting periods, the first part to be claimed by the mother, the second to be claimed by either parent, but not both, as is now the case with benefits for adoption. The major advantage to this approach is that it would meet equality arguments but involve no additional cost to the system.

We rejected this approach for several reasons, the most important being our reluctance to take away existing rights from one group (new mothers) in order to afford equality to another (fathers). Also, the 15-week benefit period does not provide enough time to accommodate both functions. This approach is also inconsistent with the present adoption leave provisions, where 15 weeks of benefits are available to either parent for child care and social adjustment. If this level of benefits is provided to adoptive parents, who do not experience any physical incapacity, it is appropriate that natural parents have the same parental benefits.

A second approach, which the Committee favours, is to grant parental benefits for at least the same period as that for which adoptive benefits are now available, and to provide for a separate period of maternity benefits. A drawback of this approach is that it would involve additional costs at a time when government and employers are attempting to cut back expenditures. We recognize these financial implications, but we nonetheless favour the second approach to implementing a two-tier benefits system because it is the most appropriate way of meeting the equality concerns that have been raised.

We considered the feasibility of relying on employer-sponsored sickness or disability insurance to provide benefits to women during the maternity period. We rejected this option for two reasons:

1. There are conceptual problems with treating pregnancy as an illness for the purposes of coverage under disability insurance.
2. Very few women have access to such plans, so that if maternity benefits were not provided in a disability plan, or if a woman were not covered by such a plan, she would not have access to benefits.

However, we do not wish to suggest that women covered by such plans should not be able to claim benefits to cover loss of salary due to pregnancy or childbirth.

Maternity benefits for women should be provided under new provisions of the *Unemployment Insurance Act* specific to this purpose. Maternity leave — that is, the period of leave immediately before and/or after birth — should not be equated with adoptive leave, sickness leave, or parental leave. We see the maternity period encompassing a period of time sufficient for a woman to recover from the physical aspects of giving birth. Periods ranging from four to eight weeks were suggested to us, but we are not prepared to recommend any specific period. Our concern is that benefits be flexible enough and last long enough to accommodate the needs of the majority of pregnant women and new mothers.

The Sharing of Benefits

Adoption leave under federal law is generally granted on the same basis as parental leave. The *Canada Labour Code* (section 59.2(1)(c)) provides that an employee who has worked continuously for six months with an employer is entitled to 24 weeks of leave beginning on the day an adopted child is placed in the employee's home. Either parent or both may claim the leave, but the total amount of leave cannot exceed 24 weeks. Federal public servants who are not covered by collective agreements are entitled to 26 weeks of unpaid leave under similar circumstances. Neither the Code nor the public service policy permits both parents to take leave at the same time.

While these provisions are available to either or both parents, the *Unemployment Insurance Act* affords adoption benefits for 15 weeks to either parent but does not permit parents to split the benefits (section 32). We recommended earlier that all parents be entitled to parental benefits, not just those who have adopted a child. We also believe that these general parental benefits, which would include adoptive benefits, should be available to either parent, or both, with the option to split. Parents should be able to choose to take parental leave at the same time or consecutively, to overlap a portion of their leave, or indeed to have only one parent take the leave. This is consistent with the Canadian Human Rights Commission policy stating that leave and benefit provisions should be equal for all parents, male or female, adoptive or natural.

- 2. We recommend that parental benefits (for both natural and adoptive parents) under the *Unemployment Insurance Act* be available to either or both parents, the total amount of benefits provided not to exceed the maximum available to one parent.**

Eligibility for Benefits

Maternity and adoptive benefits under the *Unemployment Insurance Act* are now available only to “major attachment claimants” — that is, those who have been employed in insurable employment for 20 or more weeks in the qualifying period. New entrants and re-entrants to the workforce are also subject to the 20-week requirement. Regular benefits are available to those who have worked 10 to 14 weeks, depending on the local unemployment rate. The justification for a more stringent requirement for special benefits is apparently that a stronger attachment to the workforce should be required for special than for regular benefits. The fear of abuse of the system and the cost of benefits were also factors bearing on the longer eligibility requirement.

The higher qualifying standard was criticized by several organizations that made representations to the Committee. As well, the 1981 Unemployment Insurance Task Force felt that the longer eligibility period created a separate, disadvantaged, class of claimant. It noted that a particularly pronounced imbalance is evident when we compare the position of a regular claimant residing in a high unemployment area where the regular entrance requirement is relatively low because of local labour market conditions with the position of a special claimant. The Task Force recommended removing special entrance requirements for any class of claimants (special, new entrants or re-entrants) and extending the regular benefit entrance requirements to all classes of benefits.

Requiring a longer qualifying period for maternity benefits or the parental benefits we propose means making a distinction, based on sex or marital or family status (see Chapter 5), that is prohibited by section 15. The issue of whether distinctions based on pregnancy constitute sex discrimination has been the subject of litigation in both Canada and the United States, with mixed results. For greater certainty, the *Canadian Human Rights Act* now provides that “where the ground of discrimination is pregnancy or childbirth, the discrimination shall be deemed to be on the ground of sex” (section 3(2)). We have adopted this broad definition of sex discrimination for the purposes of our review of federal law in light of section 15. We find it difficult to justify a more stringent qualifying period for special than for regular benefits.

3. **We recommend that no distinction be made between the qualifying periods for regular benefits and for special benefits under the *Unemployment Insurance Act* and that the Act be amended so that the current eligibility requirement for regular benefits applies in respect of all benefits.**

We recognize that this change will have cost implications but we believe it is dictated both by section 15 and by considerations of equity.

While we have not dealt specifically with sickness benefits, we believe that a more stringent qualifying period for those benefits might also be subject to serious challenge under section 15 as a denial of the equal benefit of the law without discrimination based on physical or mental disability. In any case, we have included all special benefits in our recommendation for the sake of consistency. With implementation of our recommendation concerning parental leave, special benefits will include sickness, maternity and parental benefits. Eligibility for these special benefits will rest on the same basis as regular benefits — that is, 10 to 14 weeks, depending on the local unemployment rate. We have not addressed the longer eligibility requirement for new entrants or re-entrants into the labour market, as we do not believe it raises a section 15 issue.

Distinguishing Between Pregnancy and Sickness Benefits

It is inappropriate to deal with maternity and the proposed parental benefits in the same context as sickness benefits. Childbirth is a common occurrence, and the need to make provisions for maternity leave should be treated as a normal consequence of the full participation of women in the workforce. One result of our recommendation to treat all benefits as regular benefits for qualifying purposes would be to weaken further the conceptual link between pregnancy and sickness.

Section 22(3) of the *Unemployment Insurance Act* also relates to pregnancy and sickness, stating that the maximum number of weeks for which special benefits are

available in a benefit period for pregnancy, adoption or illness, or any combination of these, is 15 weeks. The effect is that a pregnant woman who becomes ill during the maternity leave period can claim only 15 weeks of benefits in total. If she has had to use two weeks, for example, for sickness, these are subtracted from 15 weeks to determine the amount of maternity benefits available to her. Similarly, an adoptive parent who claims the full amount of adoptive benefits is unable to claim sickness benefits for any cause within the same benefit period. It is the Committee's view that this restriction is unduly harsh to parents, natural and adoptive, who become ill, and should be eliminated as a consequence of the other changes we recommend.

- 4. We recommend that section 22(3) of the *Unemployment Insurance Act* be amended to remove the present 15-week aggregate benefit limit so that the availability of sickness benefits is separate and distinct from any maternity, adoptive or parental benefits to which a person may be entitled.**

We note that a review of the *Unemployment Insurance Act* is now under way and that extensive changes may be made to the Act as a result of this review. We hope that our recommendations, made from the perspective of equality concerns, will be reflected in this process.

Consistency in the Federal Jurisdiction

A specific problem relating to maternity leave provisions in the Armed Forces was brought to our attention. While we have not dealt with the treatment of maternity leave by specific employers under federal jurisdiction, we note that there is great divergence in the coverage depending on whether an employee falls under the *Canada Labour Code*, Treasury Board or Armed Forces regulations, or collective agreements. This is particularly evident in relation to the availability of sick leave provisions to pregnant women or new mothers. We believe that, as much as possible, maternity leave provisions should be consistent within the federal jurisdiction.

- 5. We recommend that maternity leave provisions for employees under federal jurisdiction, including the Armed Forces and public service employees not covered by collective agreements, be brought into line with the provisions of the *Canada Labour Code*.**

Family Allowance Benefits

The family allowance program is designed to supplement the income of Canadian families by providing monthly benefits for children under the age of 18. In most cases the payment is made to the mother of the child. The child tax credit is claimed for income tax purposes by the parent entitled to receive the family allowance cheque.

Like the present maternity leave provisions under the *Unemployment Insurance Act*, which provide benefits only to women, the family allowance program has been criticized in that it grants a benefit only to mothers, except in fairly rare cases. Awarding family allowance benefits only to mothers, it is argued, implies that it is women who have the primary responsibility for child care. It is also argued that the *Family Allowances Act* grants a benefit to women that is not granted to men. Men could therefore argue that they are being denied equal benefit of the law.

There is support for continuing the family allowance program in its present form because it provides women, many of whom have no other income in their own name, at least some recognition of their role as mothers and homemakers. We are sympathetic to those concerns.

While we recognize that awarding family allowance benefits automatically to mothers may constitute a *prima facie* breach of section 15, we think that the sex-based distinction in this case is justifiable. The payment is intended for the benefit of the child or children in the family, not the mother. Strictly speaking, it is not the mother who gets the benefit of the payment, but the children. There is no denial of benefits to fathers. We support continuation of the family allowance program in its present form, to the extent that payment is made to the mother.

Mandatory Retirement

“Flexible or phased retirement is the trend of the future. This business of putting people out to pasture at 65 may be an administrative convenience but there is no doubt that it causes a lot of human grief.

...It is a hard thing to turn some people loose at an arbitrary age and expose them to the chill winds of poverty in their declining years.”

—Senator David Croll, who served as
Chairman of the Special Senate
Committee on Retirement Age
Policies (1979)

Introduction

The term ‘mandatory retirement’ refers to an employer’s policy of terminating employees when they reach a given age or complete a fixed term of service. In fact some combination of these two factors may trigger retirement. In any case, mandatory retirement takes the form of an across-the-board rule. It does not allow for individual assessments of the capacities of particular employees, capacities that might justify continuation in employment beyond a usual retirement date. Mandatory retirement requires examination under the *Charter* because the criterion for termination is related to age, one of the prohibited grounds of discrimination in section 15.

The severity of the mandatory retirement rule is sometimes tempered by provisions for occasional extensions of employment after normal retirement. However any such extension is ultimately at the discretion of the employer and is usually limited in time. From the point of view of the employee retirement remains, in essence, compulsory — but with the opportunity to try to make a special case for a temporary reprieve.

Mandatory retirement is implemented in different ways. It may be an element of an employer’s personnel policy, a written employment contract, a pension or superannuation plan or a collective agreement. In the case of public sector employment it is usually formalized in a statute, regulation or order.

Although mandatory retirement is a common practice in Canada, the proportion of employees forced to retire as a result is relatively small. Individuals are much more likely to discontinue employment by reason of poor health, death, layoff and personal choice. A 1980 Conference Board study, *Mandatory Retirement Policy: A Human Rights Dilemma?*, estimated that no more than one-tenth of one per cent of the total workforce actually retires, in any given year, because they have reached a maximum age or term of service.

Mandatory Retirement under Federal Law

The Public Sector Rules

In the federal public sector the mandatory retirement age is generally 65. For most employees, the source of the rule is the Public Service Superannuation Regulations. Different age or service limitations apply to members of the Royal Canadian Mounted Police, members of the Canadian Armed Forces, senators, federally appointed judges and members of various federal boards, commissions and tribunals.

A regular member or a civilian member of the RCMP must retire after 35 years of service. Regular members are also obliged to retire when they reach an age falling within the range of 56 to 62 years. The precise age that applies to a particular officer is rank-related. Generally speaking, the higher the rank the higher the retirement age.

In the Canadian Armed Forces, there are several stages at which a military engagement may come to an end: at a fixed point or points within the first 9 years of service; after 20 years of service or at age 40, whichever occurs later; and at age 55. Progression from one career pattern to the next depends on the results of competition for available openings.

The retirement age for federal judges is generally fixed by statute — at age 75 for judges of the Supreme Court of Canada and age 70 for other judges. The retirement age for superior court judges and for senators is fixed, by the Constitution, at age 75.

There are approximately 30 federal statutes and regulations that set an outside age limit on the term of office of individuals appointed to particular government boards, commissions and tribunals. Many of the holders of these offices are full-time, paid incumbents. The age limit is variously 65, 70 and 75.

In summary, mandatory retirement is the norm in the federal public sector. But there are many variations from the standard retirement age of 65 that apply to particular categories of service.

Limitations on Mandatory Retirement

The *Canadian Human Rights Act* prohibits age discrimination in employment in terms that would appear, on first impression, to eliminate mandatory retirement. However there are several exceptions that drastically narrow the prohibition.

Most important, the Act does not apply to a termination that is the result of an individual having reached “the normal age of retirement” for individuals working in similar positions (section 14(c)). Therefore, if retirement at a particular age is generally accepted in a certain line of work, it will not constitute a discriminatory

practice for an employer to adopt and apply that industry standard. Consequently employers will usually be able to raise a complete defence to complaints of wrongful termination on the basis of age simply by pointing to the practices of other employers. The Act has a similar exception for a trade union or other employee organization that terminates an individual's membership in the organization (section 9(2)).

There is also a general exception to the Act's prohibition of discrimination in employment that gives limited scope for mandatory retirement policies in relation to certain kinds of jobs. In effect, an employer is permitted to discriminate on the basis of a "*bona fide* occupational requirement" (section 14(a)). To fit within that phrase, a maximum age limit on employment must satisfy the double-barreled test set out by the Supreme Court of Canada in 1982, in a judgment rejecting a fixed retirement age of 60 for firefighters (the *Etobicoke Firefighters* case). The retirement age must have been

imposed honestly, in good faith and in the sincerely held belief that it is...in the interests of the adequate performance of the job with all reasonable dispatch, safety and economy.

It must also be

reasonably necessary to assure the efficient and economical performance of the job without endangering the employees and the general public.

The court also noted that this last requirement is not likely to be satisfied simply by evidence that a loss of productivity accompanies aging or, indeed, by any evidence on the effect of age on job performance that is no more than impressionistic.

The onus is clearly on the employer to come up with solid technical and medical evidence to meet the test. If it cannot do so, the employer is not obliged to retain all its older employees until they decide they are ready to retire. The employer has the option of introducing a system of performance testing for all employees that would select out those no longer capable of doing the job. Such a scheme would not offend the *Canadian Human Rights Act* if the testing standards were reasonable in relation to the essential requirements of the job.

The *Canadian Human Rights Act* applies to the federal Crown as employer as well as to private sector employers operating federally regulated undertakings, such as banks and airlines. However, there are two significant limitations in the Act that have the effect of giving special protection to the mandatory retirement policies of the federal government, putting such policies beyond the reach of the Canadian Human Rights Commission:

1. The Act provides that it is not a discriminatory practice if employment is terminated because an individual has reached the maximum age that applies to that employment by law (section 14(b)). Since mandatory retirement in the public sector invariably has its basis in laws of one kind or another, be they statutes, regulations or orders, the Act can have no application to the public sector rules.
2. That part of the Act that includes the prohibition against age discrimination does not apply to any superannuation fund or plan established by an act of Parliament enacted before March 1, 1978 (section 48(1)). Therefore, those retirement ages in the public service that are fixed by the terms of long established statutory superannuation plans may well be beyond question in any complaint proceedings brought under the *Canadian Human Rights Act*.

In short, the *Canadian Human Rights Act* does not affect mandatory retirement in the public sector at all and affects mandatory retirement in the private sector in only a limited way because of an exception to the prohibition on age discrimination in employment that permits forced retirement at the “normal age”.

The Law in Other Jurisdictions

The human rights legislation of most Canadian provinces prohibits mandatory retirement before age 65, subject to a *bona fide* occupational requirement qualification. In Manitoba, Québec and New Brunswick there is no such age limit on the prohibition, although mandatory retirement is permitted in New Brunswick under the terms of a pension plan that establishes a fixed retirement age.

Initiatives have been taken or recommended in a number of other provinces to eliminate the ‘65 cap’ on the prohibition against age discrimination. In Alberta and Prince Edward Island, statutory changes to this end are in process. In Nova Scotia and Saskatchewan, government-sponsored reports have suggested such a change.

There are no systematic studies of the practical effects of the general abolition of mandatory retirement in those provinces that have taken that step. Such a study has begun in Québec, and the results should be available by the end of 1985. The information the Committee received indicates that there have been no serious problems in provinces that have prohibited discrimination with no upper age limit. Indeed, in Québec it appears that there has been a distinct preference for earlier rather than later retirement, a trend that may have been accentuated by the availability, for the last two years, of reduced Québec Pension Plan benefits from as early as age 60, in lieu of full benefits from age 65.

In the United States, a 1978 amendment to the *Age Discrimination in Employment Act of 1967* raised the minimum mandatory retirement age in the private sector from 65 to 70 and introduced a general prohibition on mandatory retirement in the federal public sector, subject in both cases to a *bona fide* occupational qualification exception. In twenty U.S. states, which account for close to half the U.S. workforce, mandatory retirement at any age has been abolished in either or both the public and private sectors.

The 1978 amendment required the Department of Labor to report to the President and Congress on the results of the amendment. That report, which was tabled in 1982, came to the following conclusions, drawn from a survey of employers and employees:

- most workers continued to retire at relatively early ages between 60 and 65;
- the additional costs of performance evaluation systems, to replace mandatory retirement policies, had not proved significant;
- there were very few promotional backlogs or slowdowns as a result of older workers remaining employed; and
- the financial benefits provided under pension plans and, to a lesser extent, under the social security system, remained the important determinants of retirement age choice. Those benefits had changed little and continued to serve as incentives for retirement at or before age 65.

Flexible Retirement: An Alternative to Mandatory Retirement

The National Advisory Council on Aging urged the Committee to recommend government initiatives to encourage the development of flexible retirement as the norm for Canadians. The goal would be to maximize the range of choice for older people so that they could retire with an adequate level of financial security at any time during a period beginning several years before 65 and continuing beyond that age.

The Special Senate Committee on Retirement Age Policies espoused a similar objective in its 1979 report, *Retirement Without Tears*. A step towards that objective was proposed by the Parliamentary Task Force on Pension Reform in 1983. The Task Force recommended that Canadians be given the choice of commencing receipt of Canada Pension Plan benefits, subject to appropriate actuarial adjustments, at any time between the ages of 60 and 70. We are persuaded that it would be desirable for Parliament and the government of Canada to take steps to facilitate flexible retirement.

The opportunity for early retirement is not, in our view, mandated by section 15 of the *Charter*. However, if mandatory retirement were abolished, the availability of early retirement options would help to head off some of the concerns that might arise as a result of that action. In particular, any aging trend in the workforce that might increase employee benefit costs and indirectly reduce job opportunities for younger workers would be attenuated. We have therefore considered the benefits of flexible retirement in the course of our review of mandatory retirement.

Mandatory Retirement and Section 15

Section 15 of the *Charter* provides an assurance of equality without discrimination based on a number of factors, including age. In the view of the Committee, mandatory retirement is a classic example of the denial of equality on improper grounds. It involves the arbitrary treatment of individuals simply because they are members of an identifiable group. Mandatory retirement does not allow for consideration of individual characteristics, even though those caught by the rule are likely to display a wide variety of the capabilities relevant to employment. It is an easy way of being selective that is based, in whole or in part, on stereotypical assumptions about the performance of older workers. In the result, it denies individuals equal opportunity to realize the economic benefits, dignity and self-satisfaction that come from being part of the workforce.

The Canadian courts have consistently interpreted prohibitions on age discrimination in human rights legislation as precluding mandatory retirement. They have, however, recognized and given effect to the specific limitations and exceptions of such legislation, which generally allows for the imposition of *bona fide* occupational requirements and usually for mandatory retirement at or after age 65. We anticipate that the courts will also find that mandatory retirement offends the prohibition on age discrimination in section 15 of the *Charter*. Unlike many human rights codes, the *Charter* contains no upper age limit on that prohibition. The only permitted limitations on section 15 rights are those that are reasonable, prescribed by law and capable of being demonstrably justified in a free and democratic society, as provided in section 1 of the *Charter*. We believe that the *bona fide* occupational requirement exception set out in the *Canadian Human Rights Act* is such a limitation. It is a qualification that has been construed narrowly by the courts (in the *Etobicoke Firefighters* case) and is in common use in human rights statutes in both Canada and the United States.

We do not believe that the exception in the *Canadian Human Rights Act* that permits termination of employment at the “normal age of retirement” can be justified under section 1 of the *Charter*. If industry standards were accepted as a reasonable excuse for discrimination on a prohibited ground, the purpose of section 15 would be frustrated. The essence of section 15 is to protect members of vulnerable groups from being submerged by the values of the majority. It would be inconsistent with that purpose to allow a majority practice to dictate the limits of the rights of protected individuals. We therefore conclude that the “normal age of retirement” exception in the *Canadian Human Rights Act* cannot be supported under section 1 of the *Charter*.

6. We recommend that mandatory retirement be abolished by

(a) amending the *Canadian Human Rights Act* so that it is no longer a defence to a complaint of age discrimination that an employee who is forced to retire has reached the “normal age of retirement”; and

(b) amending the *Canadian Human Rights Act* so that it is no longer a defence to a complaint of age discrimination that an individual whose membership in an employee organization is terminated has reached the “normal age of retirement”.

These recommendations accord with the position taken by the Canadian Human Rights Commission in its comprehensive brief to the Committee.

The effect of implementing these recommendations will be to make mandatory retirement a discriminatory practice in the majority of cases, capable of forming the basis of a complaint under the *Canadian Human Rights Act*. An employer will continue to be entitled, in appropriate circumstances, to raise the defence that an employment limitation tied to age or term of service is a *bona fide* occupational requirement for a particular job.

We believe that, as a general proposition, the retirement policies in the federal public sector should be subject to the *Canadian Human Rights Act*. It is evident that the usual mandatory retirement age of 65 in the public service will not qualify as a *bona fide* occupational requirement because the retirement age applies irrespective of the nature of the tasks a public servant might be performing. A *bona fide* occupational requirement must be job-specific. It is our opinion, therefore, that the general retirement age of 65 in the public service should be removed.

7. We recommend that those provisions of the Public Service Superannuation Regulations providing for mandatory retirement at age 65, as well as comparable regulations affecting public servants who do not contribute to the Superannuation Account, be revoked.

To ensure that all future government retirement policies, no matter what form they take, are subject to the *Canadian Human Rights Act*, the special limitations that put statute-based retirement rules beyond the scope of the Act should be eliminated.

8. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended so that it applies to all mandatory retirement policies embodied in legislation, regulations or orders.

We would anticipate that the mandatory retirement policies that apply to the RCMP, the Canadian Armed Forces and the holders of various federal offices would be considered, in due course, pursuant to the *Canadian Human Rights Act* to determine

whether they fit within the *bona fide* occupational requirement exception. We believe that the maximum term of service and rank-related retirement criteria, of the kind used in the RCMP, do not meet the test of *bona fide* occupational requirement. Retirement is dictated by these criteria at different ages. Therefore it is difficult to relate any effects of the aging process on job safety and efficiency to the particular retirement rules in any precise way.

The retirement rules of the Canadian Armed Forces also bear close examination, especially because of the possibility of very early retirement by those who aren't given the opportunity to proceed as far as the final career pattern, which ends at age 55. The Armed Forces treats a military engagement as a series of term commitments. However, as a general principle, that kind of employment arrangement is not likely to avoid the effect of a prohibition on age discrimination in the absence of a special exception.

These and other mandatory retirement provisions in the federal public sector should be reviewed in anticipation of challenges under the *Canadian Human Rights Act* and amended, where necessary.

We expect that the general abolition of mandatory retirement at the federal level will have to be accompanied by some transitional rules, for example, to preserve the effect of a compulsory retirement provision in an outstanding collective agreement until the expiry of that agreement. Such a rule could take the form of a permissive guideline issued by the Canadian Human Rights Commission (pursuant to section 14(c) of the *Canadian Human Rights Act*).

There may also be some relatively narrow classes of exceptions, in addition to that for *bona fide* occupational requirements, that may be necessary to avoid undue hardship as a result of the general prohibition of mandatory retirement. Any such situation could also be dealt with in guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission. If there are to be any such additional exceptions, they should be clearly justified and carefully defined. They must not exceed the reasonable limits on freedom from discrimination on the basis of age allowable under section 1 of the *Charter*.

Consequential Changes

There are a number of changes that Parliament and the government of Canada should consider, to accompany the abolition of mandatory retirement, in order to promote a greater degree of choice in the matter of retirement:

1. extending unemployment insurance coverage to those 65 or over who continue in the labour market;
2. making available the full range of employment and training programs provided by the Canada Employment and Immigration Commission without reference to age;
3. providing for commencement of receipt of Canada Pension Plan benefits, on an actuarially adjusted basis, before or after age 65, at a time to be determined, within appropriate limits, by the contributor;
4. reviewing and revising the Canadian Human Rights Benefit Regulations to assure continued participation in benefit plans by all employees, as far as reasonably possible, notwithstanding the age of the participant;

5. requiring pension plans to allow contributors to accrue pension benefits for as long as they continue to work, subject only to the reasonable limits that Revenue Canada may see fit to impose in registering pension plans under the *Income Tax Act*;
6. requiring pension plans to provide for the commencement of actuarially adjusted pensions at any time during a specified range of years beginning before and ending after the normal pensionable age; and
7. requiring pension plans to offer a contributor the option of drawing a partial pension, if the contributor is of pensionable age, to compensate for a reduction in income as a result of the contributor assuming a reduced workload or responsibilities as part of a phased retirement process.

This list is not exhaustive; there may be additional initiatives that could be taken to help realize the objective of maximizing choice in retirement decisions. However, we would not wish to suggest any change in the age at which an individual becomes eligible for Old Age Security benefits — that is, age 65.

9. **We recommend that Parliament and the government of Canada adopt measures to facilitate flexible retirement, so that individuals will have a greater degree of choice in the timing of their retirement, to complement the abolition of mandatory retirement.**

Sexual Orientation

“Citizens whose sexual orientation is gay or lesbian ought not to be excluded from the protections afforded to all other citizens through either neglect or the failure of governments to develop the legislation that would provide that protection.

To leave one group of citizens beyond the pale is a dangerous precedent. In a democracy, it is equally dangerous to leave the decision about inclusion or exclusion of any particular group from human rights safeguards to the will of the public at any moment in history.”

—Working Unit on Social Issues and
Justice, Division of Mission, United
Church of Canada, in a brief
submitted to the Committee

Introduction

Section 15 of the *Charter* assures legal equality without discrimination. Some of the characteristics that have been regarded traditionally as objectionable grounds of discrimination are listed in the section; they are race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, and mental or physical disability. But this catalogue of prohibited grounds of discrimination does not purport to be exhaustive, as we observed at the beginning of this report. Other similar characteristics — that is, those over which an individual has little or no immediate control and that are commonly used to make prejudiced judgments about an individual's particular qualities or capabilities — might also be improper grounds of discrimination. We have weighed the evidence we received with a view to deciding whether homosexuality is such a characteristic in contemporary Canadian society. If it is, the *Charter* can be properly taken to protect against discrimination on the basis of sexual orientation.

Many briefs and submissions to the Committee used a variety of terms to describe the same-sex relationships of men and women. To avoid confusion, we use the term ‘homosexuals’ to refer to both male and female persons involved in such relationships.

We recognize that many people react to questions involving homosexuality on a visceral level, reflecting longstanding attitudes and values in our society and, indeed, in our laws. We acknowledge this to be a controversial area. We are dealing here, however, with a question of public policy that must be reasoned through and not immediately accepted or rejected on the basis of one's personal response to the situation. Our report reflects what we have been told about present-day Canada. It also reflects the fact that section 15 exists because minorities within our society need a measure of legal protection to put them on an equal footing with others. That the state affords legal protection does not mean endorsement of a particular religion, political belief or personality trait; it means simply that in a free and democratic society, discrimination under our laws on the basis of those differences will not be tolerated.

We have paid particular attention to sexual orientation as a ground of discrimination against which protection might be offered because the subject matter of Bill C-225, sponsored by Svend Robinson, MP (New Democrat), was referred to us for study and consideration. The Bill, which received first reading on March 4, 1985, would amend the *Canadian Human Rights Act* to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination and to treat it on the same basis as any other ground of discrimination for the purposes of the Act.

This is not the first initiative of its kind. When Parliament was considering the *Canadian Human Rights Act* in 1977, an unsuccessful attempt was made to add sexual orientation as a proscribed ground of discrimination. Two private member's bills, Bill C-242 in 1980-81, sponsored by Pat Carney, MP (Progressive Conservative), and Bill C-676 in 1983, sponsored by Svend Robinson, MP, dealing with the same matter as the current Bill C-225, were talked out at the second reading stage.

Other parliamentary committees, such as the 1976 Special Joint Committee on Immigration Policy and the 1980-81 Special Joint Committee on the Constitution, have considered some aspects of the matter, but none heard as many expressions of opinion as we did in the course of our proceedings. Many submissions were directed exclusively to the subject, and many major national and regional groups and coalitions covered it in their submissions as well. We were shocked by a number of the experiences of unfair treatment related to us by homosexuals in different parts of the country. We heard about the harassment of and violence committed against homosexuals. We were told in graphic detail about physical abuse and psychological oppression suffered by homosexuals. In several cities, private social clubs serving a homosexual clientele were damaged and the members harassed. Hate propaganda directed at homosexuals has been found in some parts of Canada. We were told of the severe employment and housing problems suffered by homosexuals. Indeed, several witnesses appearing before us expressed some fear that their appearance before the Committee would jeopardize their jobs. At the same time, it was evident that there is resistance in some quarters to giving homosexuals the same rights as other minorities that traditionally have been protected. This resistance was sometimes explained in moral or religious terms.

Two Views

Opinions about including sexual orientation as a prohibited ground of discrimination tend to divide into two diametrically opposed camps. Those who favour treating sexual orientation as a prohibited ground of discrimination argue that sexual orientation is a personal matter and that, so long as it does not result in harm to others, it should not affect one's access to facilities, services, accommodation or employment.

They maintained that access should be based on capacities or abilities, not one's sexual preference. To continue to allow discrimination on the basis of sexual orientation, they argued, is directly contrary to the values expressed in anti-discrimination legislation and in the *Charter*.

Those who oppose treating sexual orientation as a prohibited ground of discrimination base their position on the moral values they believe are held by many Canadians. They also argue that the presence of homosexuals in many settings has a disruptive effect on those around them. Some suggest that homosexuals attempt to foist their views, and sometimes their practices, on others.

We gave long, careful and serious consideration to all these views. In doing so, we also looked for guidance to the actions taken in Canada and in other jurisdictions to protect homosexuals from discrimination.

Existing Provisions in Canada

The only jurisdiction in Canada where sexual orientation is a prohibited ground of discrimination is Québec. That province adopted its *Charter of Human Rights and Freedoms* in 1975. At that time, a member of the National Assembly tried unsuccessfully to add sexual orientation to the Act. Sexual orientation was eventually incorporated as a prohibited ground of discrimination as part of the 1977 amendments to the Québec *Charter*.

It should be noted that the Québec *Charter* takes precedence over all other legislation unless the other legislation states specifically that it prevails over the *Charter*. The rights guaranteed in the Québec *Charter* are not absolute but are subject to *bona fide* occupational requirements and to reasonable requirements justified by the charitable or religious nature of the institution against which discrimination is alleged.

A review of the Québec Human Rights Commission's annual reports indicates that complaints of discrimination based on sexual orientation have represented only a small proportion of its workload. Between 1978 and 1984, files opened on complaints of discrimination based on sexual orientation varied between one and four per cent of the total number of files opened by the Commission. It should be noted that this figure does not reflect the percentage of complaints *received* by the Commission — many complaints are withdrawn, settled, determined to be unfounded or abandoned because the complainant or respondent is untraceable.

The following situations illustrate the type of cases the Commission has dealt with successfully: the dismissal of several teachers because of their sexual orientation, the refusal of a newspaper to publish a classified ad for a homosexual club, the harassment of several homosexual waiters by a restaurant manager, the lowering of a student's mark because he was homosexual, and the refusal of a Roman Catholic school commission to rent a meeting room to a homosexual rights group.

Although Québec is so far the only jurisdiction in Canada where sexual orientation is a prohibited ground of discrimination, the experience of many human rights commissions has led them to conclude that sexual orientation should be a prohibited ground. The commissions in Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia have all proposed that sexual orientation be covered by their respective human rights acts. The Canadian Human Rights Commission has recommended, in every annual report from 1979 to date, that the *Canadian Human Rights Act* be

amended to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. It reiterated this position in strong terms in its submission to this Committee. None of these recommendations by the federal and provincial human rights commissions has yet made its way into law.

There has also been action at the municipal level. The cities of Toronto, Ottawa, Windsor and Kitchener have policies prohibiting discrimination in employment on the basis of, among other grounds, sexual orientation. The City of Vancouver has applied to the British Columbia government for an amendment to the city's charter to enable it to prohibit discrimination by licence holders on the basis of, among other grounds, sexual orientation.

Other Jurisdictions

In the United States, a series of Supreme Court decisions has indicated that the right to privacy reserves to each individual primary control over such matters as marriage, procreation and contraception. It has yet to consider how the right to privacy doctrine applies to homosexuals. Most lower courts that have considered claims based on the right to privacy by homosexuals have rejected them. The U.S. courts have also found that the prohibition of discrimination based on sex in the *Civil Rights Act* and the 'equal protection' clause of the U.S. Constitution do not protect the rights of homosexuals. Since 1949, the U.S. Department of Defense and the various armed services have had a policy of dismissing homosexuals. Recent court cases have upheld this practice, holding that it does not violate any constitutional rights.

In Europe, the situation is somewhat different. In decisions dealing with the right to privacy guaranteed by section 8 of the European Convention on Human Rights, both the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights have, in recent years, indicated that the criminalization of private homosexual acts between consenting adults over 21 years of age is unacceptable. The decisions were phrased in such broad terms that their implications will be wide-ranging in future Commission and Court decisions.

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe urged member states in 1981 to decriminalize homosexual acts between consenting adults, to apply the same age of consent to both homosexual and heterosexual conduct and to assure equality of treatment to homosexuals. In 1984, the European Parliament made a similar plea but with an emphasis on employment concerns. France, Norway, The Netherlands and Spain have, since the early 1980s, amended their criminal and anti-discrimination legislation in conformity with the recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the European Parliament.

In its 1984 report, entitled *Homosexuals and Society*, the Swedish Parliamentary Committee on the Place of Homosexuals in Society disclosed the results of a thorough study of all problems affecting homosexuals. Among other recommendations, it urged that constitutional and anti-discrimination statutes in that country be amended to protect against discrimination on the basis of "sexual preference".

The Committee's View

Developments in other jurisdictions indicate that there is an evolving recognition of the rights of homosexuals but that protection is not yet generally accorded to those

rights. What witnesses told us about the experiences of homosexuals in Canada indicates that they do not enjoy the same basic freedoms as others. Their sexual orientation is often a basis for unjustifiably different treatment under laws and policies, including those at the federal level, and in their dealings with private persons. We have therefore concluded that “sexual orientation” should be read into the general open-ended language of section 15 of the *Charter* as a constitutionally prohibited ground of discrimination.

The Canadian Bar Association expressed the view in its brief to the Committee that sexual orientation is one of the more obvious unenumerated grounds of discrimination prohibited by section 15. Peter Maloney supported this view when he told us

I think, quite frankly, it is there already. It is not there in the sense that the words “sexual orientation” are there...[but] the legislative history is such that sexual orientation is already included in section 15...

Although we have concluded that “sexual orientation” should be read into section 15, we do not believe that this interpretation fully protects homosexuals in those situations where the equal protection of the law should prevail — as in employment, accommodation, and access to services. Thus we turn to the *Canadian Human Rights Act*.

During our travels across the country, we met homosexuals of all ages, many professions, different religions and various socio-economic backgrounds. We also met their parents and siblings, spouses and former spouses. We found them to express a common concern about the lack of access to facilities, services and economic opportunities. These same concerns were frequently expressed as well by non-homosexuals on behalf of homosexuals.

Sexual orientation is no more relevant to a person’s fitness to compete for a given job or reside in particular accommodations than sex, race or religion. Because sexual orientation is a personal matter, it should not be a criterion in determining the availability of services, facilities, accommodations or employment to Canadians. Many organizations recommended to us that homosexuals should be afforded the equal protection of the law, the same as that enjoyed by all other Canadians. Among those advocating this approach were the Canadian Human Rights Commission, the National Union of Provincial Government Employees, Human Rights P.E.I., the B.C. Human Rights Coalition (Vancouver Region), the Canadian Association of University Teachers, the Anglican Church of Canada, Canadian University Press, the Canadian Teachers’ Federation, the United Church of Canada, the National Action Committee on the Status of Women, and the Manitoba Teachers’ Society. We therefore conclude that sexual orientation should be a prohibited ground of discrimination in the *Canadian Human Rights Act*.

If sexual orientation becomes a proscribed ground of discrimination in the Act, persons alleged to have discriminated on that basis would have the opportunity to rely on the usual defences provided by the Act — that they had simply imposed a *bona fide* occupational requirement or, in cases outside the employment field, that there was a *bona fide* justification for their action. By amending the *Canadian Human Rights Act* to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination, Parliament would be extending the equal protection and equal benefit of the law, which we take to be guaranteed by section 15 of the *Charter*, to homosexuals.

If the *Charter* were left to stand alone, without this complementary amendment to the *Canadian Human Rights Act*, many homosexuals might find it necessary to resort to the courts in the event of discrimination against them. They would be without any effective remedy at all if the discrimination were at the hands of another person and had no basis in federal laws or policies. This suggested amendment to the *Canadian Human Rights Act* would open up an expeditious and inexpensive forum for conciliation and conflict resolution to those alleging they have suffered discrimination, in the federal sector, on the basis of sexual orientation.

We should note further that several examples of how federal law and policy may adversely affect homosexuals were raised in briefs and testimony. The inclusion of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination and the addition of a primacy or override clause in the *Canadian Human Rights Act* (which we recommend in Chapter 15) will provide a mechanism for their resolution.

- 10. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination to the other grounds, which are race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability, and conviction for an offence for which a pardon has been granted.**

Special Cases

It has been suggested that the Canadian Armed Forces and the Royal Canadian Mounted Police are special cases where discrimination on the basis of sexual orientation may be justified.

The Canadian Armed Forces has a policy of not recruiting homosexuals and dismissing homosexuals, once detected, from the Forces. If a member of the Canadian Armed Forces is suspected of being homosexual, the commanding officer conducts an investigation with the assistance of the Special Investigation Unit. If the suspicion is confirmed, the commanding officer makes a report to that effect to National Defence Headquarters. The member is then asked to resign with the promise of an honourable discharge. All of this is done in accordance with Canadian Forces Administrative Order 19-20. In his appearance before the Committee, the Minister of National Defence gave the following figures for the number of members discharged under C.F.A.O. 19-20 in the last four years: in 1981, 37 members; in 1982, 45 members; in 1983, 44 members; and in 1984, 38 members.

If this route of exit from the Forces, as just described, is not followed, the suspected homosexual member may be charged under the *National Defence Act* with a service offence of conduct in violation of good order or discipline. If the member is alleged to have committed a criminal offence, he or she may be tried by a civilian court or by a court martial.

The Royal Canadian Mounted Police has no formal written policy on homosexual members, although a draft *aide-mémoire* setting out the rationale for not knowingly recruiting and not retaining homosexual members was tabled with the Committee. When a member of the RCMP is discovered to be homosexual, the member is discharged.

We heard the stories of a number of former members of the Canadian Armed Forces, who had served in the Forces for years, apparently without problem, but were

released for only one reason — their sexual orientation. They described the arbitrary, grossly insensitive treatment to which they were subjected as part of the investigation of their personal lives. They were detained in isolated conditions for many hours and subjected to intensive interrogation about their activities and those of others.

The Canadian Armed Forces and the RCMP claim that military and police services involve special circumstances that justify the exclusion or removal of homosexual personnel. They cited several reasons for continuing their present practices with respect to homosexuals:

- members frequently serve in isolated posts in close physical proximity;
- members train and often live in confined quarters;
- homosexual members may be subject to blackmail;
- some countries to which members may be posted make homosexual relations illegal;
- the presence of homosexual members undermines morale and public confidence; and
- homosexual members are excluded for their own protection.

The arguments do not justify the present policies. They are based on the stereotypical view of homosexuals that assumes them to be dangerous people imposing their sexual preference on others. They also give undue weight to the presumed sensitivities of others. Finally, the blackmail argument is a circular one — if sexual orientation were not a factor in employment, the main reason for any such vulnerability of homosexuals would disappear. If a foreign power, or anyone else, wants to subvert a Canadian, they would use whatever blandishments appear most compelling to that particular individual; in this regard, heterosexuals are as vulnerable as homosexuals.

If the Canadian Armed Forces and the RCMP still wish to justify their policies with respect to homosexuals, the place for them to do so is before a Human Rights Tribunal established under the *Canadian Human Rights Act*. It would be up to them to persuade the tribunal that their policy was based on a *bona fide* occupational requirement. However, this Committee has not heard evidence justifying such an exemption from the Act.

- 11. We recommend that the Canadian Armed Forces and the RCMP bring their employment practices into conformity with the *Canadian Human Rights Act* as amended to prohibit discrimination on the basis of sexual orientation.**

Security Clearances

Cabinet Directive 35, adopted in the early 1960s, sets out criteria for granting security clearances. Among the grounds upon which access to confidential information could be denied is a “character defect”, such as “illicit sexual behaviour”, that may make a person susceptible to blackmail or coercion. The government of Canada currently has Cabinet Directive 35 under active review; it is expected that replacement guidelines on security clearances will be issued shortly. The arguments about blackmail made with respect to members of the Canadian Armed Forces and the RCMP apply equally in this area.

12. **We recommend that the federal government security clearance guidelines covering employees and contractors not discriminate on the basis of sexual orientation.**

Consensual Sexual Activity

We received a number of representations that the *Criminal Code* be amended to eliminate the discrepancy between the ages at which private consensual sexual conduct does not constitute a criminal offence. (We are *not* referring here to sexual assault or to offences against children or young people.).

The effect of the current Code provisions is to establish 21 as the age of consent for homosexual acts between two consenting adults in private (section 158(1)). Other sections of the Code establish different ages of consent for consensual heterosexual activity. For example, under section 146(2) it is an offence for a male who is 14 years of age or older to engage in consensual sexual intercourse with a 14- or 15-year-old female who is not his wife and who is of previously chaste character. Under section 151, it is an offence for a male age 18 or over to seduce a 16- or 17-year-old female who is of previously chaste character.

The law, as it now stands, thus provides for a lower age of consent for those engaging in sexual intercourse than for those engaging in other forms of sexual activity; it thus discriminates against homosexuals. We believe that the *Criminal Code* should be amended to make uniform the age or ages at which all forms of private consensual sexual activity are lawful. This recommendation does not, we repeat, apply to the present sexual assault offences in the Code.

As to what those uniform ages should be, there are a number of possibilities. The report of the Badgley Committee on Sexual Offences against Children and Youth recommended that since the age of majority in most provinces is 18, that would be an appropriate age. In response to a recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, France amended its criminal law in 1982 to fix the age of consent for sexual activity by both sexes at 15. We do not ourselves have enough information to specify what the statutory age should be, but we are clearly of the view that the legal equality guarantees of section 15 require a uniform age or ages of consent for private consensual sexual activity.

13. **We recommend that the *Criminal Code* be amended to ensure that the minimum age or ages at which private consensual sexual activity is lawful be made uniform without distinction based on sexual orientation. (This recommendation does not pertain to existing sexual assault offences in the *Criminal Code*).**

Bill C-225

As noted earlier in this chapter, the subject matter of Bill C-225, tabled by Svend Robinson, MP, was referred to this Committee for study and consideration. The purpose of the Bill is to implement the recommendation of the Canadian Human Rights Commission to add "sexual orientation" as a prohibited ground of discrimination within federal jurisdiction.

14. **We recommend support in principle for Bill C-225 and urge the government to enact legislation reflecting the principle of the Bill as outlined in this Committee's recommendations.**

Marital or Family Status

“ While still the goal for many Canadians, the nuclear family is no longer the universal model. Family breakdown is [becoming] a more common pattern, leaving major questions about sharing and distributing family assets as well as the need for social safety nets. Patterns of child-rearing and child care are evolving to accommodate changes in family structure and labour force participation. ”

—Parliamentary Task Force on
Pension Reform, 1983

Introduction

The legal treatment of married couples and of the partners in a marriage has undergone significant change in the last 100 years. In the nineteenth century the husband ruled the family and the wife had no independent legal status of her own. With the enactment of married women's property legislation, married women were given certain property rights, the capacity to enter into contracts and the ability to sue and be sued. The more or less equal division of matrimonial property between husband and wife, which is now required at the termination of marriage, represents a development that could hardly have been contemplated even 20 years ago. We are emerging from a period when the husband was, in law as well as in fact, the personification of a marital unit to a period when the rights of the individual parties to a marriage are increasingly acknowledged. Marriage should no longer be a justification for the loss or surrender of rights by the female partner to such a union.

Discrimination on the basis of marital status is now prohibited by the 1980 International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, to which Canada is a signatory, by all provincial human rights legislation, and by the *Canadian Human Rights Act*. Several of the provincial statutes also prohibit discrimination on the basis of family status. The federal Act makes both marital status and family status prohibited grounds. The 1966 International Covenant on Civil and

Political Rights, to which Canada has subscribed, states that “the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State”.

We believe that section 15 of the *Charter* should be read against the historical background of the treatment in law of married women and the recognition nationally and internationally that marital and, in many cases, family status deserve protection by the state. Accordingly, while section 15 does not specifically prohibit discrimination on the basis of marital or family status, we believe that the ground can be properly read into the open-ended language of the section. In other words, marital or family status is implicitly covered by section 15.

The Ontario and Saskatchewan human rights codes state that a common law relationship confers a marital status on the parties for purposes of the codes’ prohibition against discrimination on that ground. The terms “marital status” and “family status” are used but not defined in the federal Act; as a matter of policy, however, the Canadian Human Rights Commission includes common law relationships as marital relationships for purposes of applying these grounds of discrimination. This practice recognizes the reality that many couples now choose to live in permanent arrangements akin to marriage rather than entering into formal legal unions.

Consistent with our interpretation of section 15, we believe that an individual who is party to a common law relationship should have the same benefit and protection of section 15 as someone who is legally married.

In applying the *Charter* to distinctions on the basis of marital or family status, there are likely to be many situations where distinctions on that basis can be demonstrably justified in the sense of section 1 of the *Charter*. Many statutes, for example, treat those in a marriage or a family differently from others on the basis that the family represents an economic unit. That may be a fair and relevant assumption to make in fashioning the terms of a taxation scheme or an income security program. It might not be relevant in another context.

Marital Status Distinctions

We have identified a number of federal laws that make distinctions on the basis of marital or family status:

- The *Income Tax Act* allows a taxpayer to deduct certain child care expenses but not if the child care is provided by a spouse.
- The *Canada Pension Plan* precludes contributions from salary when a person is employed by his or her spouse, and such expense is not deductible under the *Income Tax Act*. (The *Income Tax Act* permits the deduction of a salary paid to a spouse only when it is reasonable and incurred for the purpose of earning income.)
- The *Unemployment Insurance Act* does not recognize employment of a person by his or her spouse for the purposes of participation in the insurance scheme.

Other distinctions arising under pension and superannuation legislation are considered in the next chapter.

All the provisions just cited differentiate between spouses and others and have serious financial implications for homemakers in particular. We received submissions from many individuals and groups arguing that homemakers receive insufficient recognition under the law. We deal with several aspects of that lack of recognition in the next chapter. The specific provisions referred to above appear to be designed to avoid abuses of the income tax, Canada Pension and unemployment insurance schemes, something that may be more likely to occur in a marital relationship than otherwise. We would suggest that the legislation in question be reviewed to determine whether other methods of safeguarding the system could be put in place that would permit an employer-employee relationship between a husband and wife to be treated in the same way as any other employer-employee relationship.

Recognition of Common Law Relationships

Section 15 of the *Charter* protects spouses, including common law spouses, from discrimination. Therefore a law that treats those in a common law relationship less favourably than those who are legally married (although no less favourably than single individuals) is arguably in violation of the *Charter*. It is no answer that legally married individuals are not discriminated against by that law. In our view, a law that favours some members of a class protected by section 15 over others of the same class is objectionable. For example, a law that prefers Mennonites over Jehovah's Witnesses, both of whom are members of the same (Christian) religious group, or that prefers those with a hearing impairment over those with a visual impairment, both groups being physically disabled, would be contrary to section 15. The same argument can be made with respect to legally married and common law couples, both of whom have marital status, and both of whom are protected under section 15. This is subject, of course, to the possibility that a reasonable basis for the relevant distinction might be established in the particular circumstances in accordance with section 1 of the *Charter*.

Although we do not wish to weaken the status and the rights of the traditional family, we believe that the time has come to give full recognition to common law relationships in Canadian law.

Canadian legislation already provides some recognition for common law marriages. Some provincial human rights acts specifically protect common law spouses from discrimination because of their status. Common law spouses are given protection in a variety of family law matters and are generally afforded access to social security benefits in provincial jurisdictions.

Federal laws and policies are accommodating the fact of common law relationships in increasing measure. The *Old Age Security Act* extends the definition of spouse to include a person who has been publicly represented as the contributor's spouse for the preceding year. Thus a common law spouse who meets the general income test is eligible for the Guaranteed Income Supplement at the married rate, as well as the Spouses Allowance.

The *Canada Pension Plan* permits an unmarried person to receive a surviving spouse's pension if that person was publicly represented as the contributor's spouse for at least one year before the contributor's death. However, as noted in the next chapter, division of pension credits on marriage breakdown is not now available to common law spouses.

Definitions

The Benefit Regulations under the *Canadian Human Rights Act* define a spouse to include a common law spouse if that spouse has been residing continuously with the employee and is of the opposite sex, and if the couple has publicly represented themselves as husband and wife for three years if there was a factor prohibiting them from marrying, or for one year if there was no bar to marriage. The regulations offer guidelines for pension and insurance plans within the federal jurisdiction and limit the distinctions those plans can make on the basis of marital status and other characteristics of employees.

The policy in administering the *Unemployment Insurance Act* is to permit a common law spouse to claim benefits, on the same basis as a legally married spouse, upon leaving employment to follow a partner who has been relocated. An individual is considered as a common law spouse for this purpose if he or she is party to a relationship that has lasted at least 12 months or produced a child, or if a child is expected.

Other statutes and policies have a narrower definition of the word spouse. We received several submissions on the treatment of common law spouses under the *Income Tax Act*. The Act provides a complex set of rules governing the tax treatment of individuals and other entities. Except for specific provisions relating to the taxation of property and income as a result of the termination of a common law relationship, the *Income Tax Act* does not treat common law unions as family units, but rather treats the parties to such a union as individuals. While the Act does not define the word spouse, that term, when used, is interpreted by Revenue Canada to mean only a legal spouse.

The income tax deduction afforded a married person is an example of a provision that creates an advantage for taxpayers who are legally married. The spousal deduction can be claimed by either the husband or the wife and is available whenever the other spouse has little or no income. It is not available to common law spouses. A similar deduction is available to an unmarried individual supporting another person related by blood, marriage or adoption. That deduction is also unavailable to someone supporting a common law spouse. We believe that someone in a common law relationship should be able to claim the spousal deduction.

If the provisions of the *Income Tax Act* that are beneficial to taxpayers, such as the spousal deduction, are to be extended to parties to common law unions, provisions of the Act that impose burdens or restrictions on married taxpayers should also extend equally to individuals in common law relationships. Rules will have to be developed concerning the manner in which the existence of a common law relationship is to be established for purposes of the *Income Tax Act*.

- 15. We recommend that the *Income Tax Act* be amended to extend the meaning of the words 'spouse' and 'married person' and similar expressions to include a common law spouse, and the word 'marriage' to include a common law relationship, so that the same tax treatment is afforded taxpayers in established common law relationships as now applies to taxpayers who are legally married.**

Regulations under the *National Defence Act* do not acknowledge common law unions for the purposes of a range of benefits, including reimbursement for moving expenses, receipt of foreign service allowances, and accommodation in married quarters. We believe that this is unjustified and that eligibility for benefits should be extended to common law couples.

In the next chapter, we refer to provisions in the *Public Service Superannuation Act*, the *RCMP Superannuation Act*, and the *Canadian Forces Superannuation Act*. The provisions state that to be entitled to survivor benefits, an individual who was not legally married to a contributor must establish to the satisfaction of the Treasury Board that he or she was living with the contributor for three years prior to the contributor's death if there was a bar to marriage, or for one year otherwise. In both cases the claimant must have been publicly represented by the contributor as a spouse. The Canadian Human Rights Commission finds these provisions objectionable as they give the Treasury Board the discretion to withhold payment from a common law spouse who meets the statutory eligibility criteria. We recommend in Chapter 6 that these provisions be changed.

Another provision that differentiates between legally married and common law spouses is contained in the *Bankruptcy Act*. The Act states that preferences given in favour of creditors are deemed to be void if they occur within 3 months prior to the bankruptcy, except if the creditor is a related person, in which case the period is 12 months. Someone in a common law relationship is not included in the definition of "related" person, with the result that the provisions governing transactions between common law spouses operate for a 3-month rather than a 12-month period.

We believe that extending recognition of common law relationships in federal law must be such as to equate their effect with that given legal marriages, in terms of both the obligations and the benefits of the partners. To extend the benefits and not the obligations of legal marriage would be to favour common law relationships over legal marriages, which would offend section 15 of the *Charter*.

- 16. We recommend that when benefits are conferred or obligations imposed upon partners in a legal marriage by federal law or policies, such benefits and obligations apply in a similar manner to common law spouses.**

As is evident from the preceding review of federal laws and policies that recognize common law relationships, even where the term spouse now includes common law spouses, there is little consistency in definition. If our previous recommendation is adopted, we would suggest that a standard definition be used and incorporated in all federal laws and policies. That definition should require that the parties be of the opposite sex, reside with each other continuously for at least one year, and represent themselves publicly as husband and wife. Individuals are entitled to expect that the question of their legal status will be determined on a consistent basis within the federal jurisdiction.

- 17. We recommend that a consistent definition of common law relationships be incorporated in all federal laws and policies that recognize such relationships, and for this purpose, we recommend that the definition require that the parties be of the opposite sex, reside continuously with each other for at least one year, and represent themselves publicly as husband and wife.**

We must be careful that in recognizing common law relationships, we do not deny or put in doubt the legitimate claims of legal spouses. There is certainly some potential for creating unintentional conflicts between the legal spouse and the common law spouse of one individual. Any changes in law and policy should be developed carefully to anticipate and avoid such conflicts, or rules should be prescribed in advance for resolving such conflicts when they arise.

Equality Issues in Pensions

“Today in the 1980s, women over 65 suffer from two kinds of discrimination: they are women and they are also over 65 years. When they reach the present age of seniority they will have little security. We know that their pensions will be considerably smaller because their earnings over the years will be limited due to the period of time when they raised a family. Many (up to one third) will also have been employed in part-time work and thus will have been paid less and will not have received many, if any, employee benefits. Also, most women do not have private pension plans. The result of these factors is that women over 65 are penalized in their senior years for having raised families and taken on part-time jobs.”

—Social Planning Council of
Metropolitan Toronto, in a brief
submitted to the Committee

Introduction

The national pension debate in which we have been engaged for the last decade has focused attention on pensions as a subject of great concern to Canadians. It is in the interests of all of us to provide an adequate, fair income for our older citizens. With the advent of the *Charter* it is important to ensure that this income is granted without reference to factors now prohibited under section 15 of the *Charter*, including age, sex and marital or family status.

We have not addressed the broad social policy questions implicit in the pension debate, as our mandate is solely to examine federal laws in light of section 15. These larger questions have been dealt with in detail in a number of government reports, most recently the report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform (1983) and the Green Paper, *Better Pensions for Canadians* (1982). Groups such as the National Council of Welfare, the Canadian Advisory Council on the Status of Women and the Business Committee on Pension Policy have also made valuable contributions to the debate. It is encouraging that changes at the federal level and in several provincial jurisdictions will have the effect of extending pension coverage to more people. We note

particularly the 1985 federal budget proposals to amend the *Pension Benefits Standards Act* to require vesting after two years and increased portability of pension benefits. These changes will be of special importance to short-term workers. Some progress is being made.

There are three levels of pension coverage in Canada, the first two of which are the focus of our recommendations. The first level includes government-run programs such as the universal Old Age Security (OAS), the income-tested Guaranteed Income Supplement (GIS) and the earnings-related Canada and Quebec Pension Plans. Occupational or employer pension plans, the second level, are governed in general by the *Pension Benefits Standards Act* in the federal jurisdiction. Public service employees are offered pension or superannuation coverage, as it is called in the public sector, by the *Public Service Superannuation Act* or by other specialized superannuation schemes. (See, for example, the *RCMP Superannuation Act*, *Canadian Forces Superannuation Act*, *Diplomatic Service (Special) Superannuation Act*, the *Judges Act* and the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*.) The third level of pension coverage includes private savings and investment programs for retirement.

In our view section 15 of the *Charter* requires that income security and pension plans be non-discriminatory and that the factors of sex, age and marital or family status be eliminated where they cannot be demonstrably justified.

Benefits for Surviving Spouses

The level of benefits awarded to surviving spouses under section 56 of the *Canada Pension Plan* (CPP) varies according to the age, disability and family circumstances of the recipient. A surviving spouse who is disabled or has dependent children is entitled to a full pension. However, the rules that apply to surviving spouses who are able-bodied and have no dependent children introduce age variables:

- A surviving spouse under 35 years of age receives no pension.
- A surviving spouse between 35 and 45 years of age receives a reduced pension.
- A surviving spouse over 45 years of age receives a full pension.

Although CPP benefits for surviving spouses are not restricted to female spouses, it seems clear that these eligibility rules are based on assumptions about the dependency of women that may no longer be valid and that are unfair on their face. For example, the exclusion of spouses under 35 years of age who are neither disabled nor have dependent children is probably based on the theory that surviving spouses in their twenties and early thirties usually have little difficulty in finding employment or remarrying. The perception that options are fewer after age 35 is recognized by awarding a partial pension. Because of the decreased likelihood of finding employment or remarrying after age 45, surviving spouses may then receive a full pension. These rules appear even more arbitrary when seen in the context of male surviving spouses.

Virtually every group participating in the pension debate has expressed concern about surviving spouses' benefits, whether in relation to adequacy of coverage, eligibility or equality. Various proposals for reform have emerged. Some groups urge that these benefits be abolished, to be replaced by improved pension credit-splitting provisions and a homemakers' pension. (For a discussion of these options, see below.)

Others favour replacing the benefit with a pension equal to a certain fixed percentage of the deceased spouse's retirement pension.

The Committee believes that the eligibility criteria for surviving spouses' benefits should be based on factors that are not subject to challenge under section 15. The CPP provisions relating to surviving spouses' benefits now make distinctions based on age, disability, and family status. (See Chapter 5 for a discussion of the rationale for considering marital or family status as a prohibited ground under section 15.)

- 18. We recommend that section 56 of the *Canada Pension Plan* be amended so that surviving spouses' benefits are awarded without reference to disability, age or family status.**

Private employer-sponsored pension plans are not always available to workers. Even when these plans are offered, they often don't provide benefits to surviving spouses. While most public sector employees are covered by superannuation plans, it is estimated that only one private sector worker in three is covered by a pension plan. It is unrealistic to expect the first level of pension coverage (which includes the universal OAS/GIS and the earnings-based CPP) to provide a retirement income that is adequate to fully replace income lost due to retirement. This is the role of government programs supplemented by employer-sponsored pensions and personal retirement savings.

Statistics show that women are less likely than men to be covered by occupational pension plans. This situation, coupled with the failure of many private pension plans to provide benefits for surviving spouses, results in women being particularly hard hit by the gaps in the private pension system. When private pension plans *are* offered by an employer, the plans should be required to offer surviving spouses' benefits without distinctions that would offend section 15 of the *Charter*, whether the contributor dies before or after retirement. Our recommendation is consistent with the proposal contained in the 1985 federal budget.

- 19. We recommend that federal superannuation plans and other employer pension plans under federal jurisdiction be required to provide benefits for surviving spouses of deceased contributors without distinctions that would offend section 15 of the *Charter*, whether the contributing spouse dies before or after retirement.**

Several superannuation plans under federal jurisdiction contain provisions requiring that benefits for surviving spouses terminate on the remarriage of the surviving spouse (the *Canada Pension Plan*, *Public Service Superannuation Act*, *RCMP Superannuation Act*, *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, *Judges Act*, *Canadian Forces Superannuation Act*, *Diplomatic Service (Special) Superannuation Act*). The Canadian Human Rights Commission, the Federal Superannuates National Association and others have urged that these provisions be repealed, so that entitlement would not be affected by changes in marital status. The Superannuates Association rejected the premise

that marital status should be used to disenfranchise a survivor from his or her [surviving] spouse's allowance upon remarriage... Superannuation is neither welfare nor charity and the benefits provided should reflect that it is a contributory pension plan.

We agree that provisions in the *Canada Pension Plan* and federal superannuation plans requiring that benefits to surviving spouses cease on the remarriage of the spouse discriminate on the basis of marital status, and we urge that Parliament amend these plans to eliminate this discrimination.

- 20. We recommend the repeal of provisions of the *Canada Pension Plan* and federal superannuation plans requiring that the benefits to which a surviving spouse is entitled terminate when he or she remarries.**

Many federal superannuation plans require the reduction of a surviving spouse's benefit where the widow or widower is 20 or more years younger than the deceased contributor (the *Public Service Superannuation Act*, *RCMP Superannuation Act*, *Canadian Forces Superannuation Act*). This is a clear example of discriminatory treatment based on the age of the surviving spouse.

- 21. We recommend the repeal of provisions in federal superannuation plans that require that the amount of a benefit to a surviving spouse be reduced where the surviving spouse is 20 or more years younger than the deceased contributor.**

The Federal Superannuates National Association also objected to a provision of the *Public Service Superannuation Act* that disentitles a widow or widower to a surviving spouse's benefit if the marriage to the contributor took place after his or her retirement. When surviving spouses' benefits are provided, they should be available regardless of the date of the marriage. Some superannuation plans also deny a surviving spouse's benefit if the contributor married after age 60 (*RCMP Superannuation Act* and the *Canadian Forces Superannuation Act*). We believe that this limitation also violates section 15 of the *Charter*.

- 22. We recommend the repeal of provisions in federal superannuation plans that disentitle a surviving spouse to benefits where the marriage took place after the contributing spouse retired or reached age 60.**

We discussed the rights of common law spouses in the previous chapter, where we recommended that common law spouses be subject to the same benefits and obligations as partners in legal marriages and that a consistent definition of common law spouse be adopted in all relevant federal legislation and policies. These recommendations are especially important in the area of pensions.

Some superannuation plans give the employer the discretion to award a surviving spouse's benefit where the couple was living common law (*Public Service Superannuation Act*, *RCMP Superannuation Act*, *Canadian Forces Superannuation Act*). For example, plans may allow Treasury Board to withhold recognition of a person as the common law spouse of the contributor, even where there is no other person claiming to be the spouse and where the common law spouse has met the eligibility requirements set out in the governing statute (see Chapter 5). It is our view that this differential treatment of common law spouses discriminates on the basis of marital status in the broad sense in which we have interpreted that term. Once the eligibility requirements have been met, the benefit should be granted on the same basis as if the common law survivor were the legal spouse of the deceased contributor.

- 23. We recommend that federal superannuation plans extend surviving spouses' benefits to common law spouses who fall within the definition of a common law spouse (see Recommendation 17), in the same manner as benefits are granted to surviving spouses who were legally married to a contributor.**

Division of Pension Credits

CPP credits earned during a marriage can be divided equally between the spouses on termination of their marriage by divorce or annulment, provided the marriage lasted at least three years and the application for credit-splitting is made within three years of the termination of the marriage. This provision is an attempt to recognize the sharing of work by the partners in a marriage and, in particular, the contribution of the homemaker, who is not now entitled to a CPP pension. Although the provision was added to the Plan within the last 10 years, the experience has been that very few former spouses have taken advantage of it.

We see three significant loopholes in the present legislation; they should be closed to ensure that all former spouses receive equal benefit of the law. It is encouraging to note that the most recent federal budget proposed that action be taken in each of these problem areas.

First, the present provisions do not extend to the breakup of a common law relationship. To ensure that these sections of the *Canada Pension Plan* do not discriminate on the basis of marital status by denying application of the law to common law couples, the Plan should be amended to provide that pension credits be split between the parties upon termination of a common law relationship on the same basis as now applies to legally married couples.

Second, the present provisions define marriage breakdown very narrowly, to include only official termination of a marriage by divorce or annulment. The budget proposed that the division of pension credits be determined at the point of marriage breakdown, including separation. We agree with this proposal.

Third, the pension credit-splitting provisions raise an important question of access. The division of credits is now available on application by a former spouse. The split is not automatic. We would not suggest that section 15 requires that the split be automatic. However, it is our view that access to these provisions, which were introduced as a means of assuring some measure of equality between the spouses, would be greatly improved if the division occurred automatically upon termination of the relationship.

- 24. We recommend that the value of Canada Pension Plan credits earned during the marriage be split equally between the spouses automatically upon marriage breakdown — which would include divorce, separation or the termination of a common law relationship — except when the parties agree otherwise after having received independent legal advice.**

Homemaker Pension

We received submissions from many groups and individuals concerning the need for pension coverage for homemakers. This topic has been discussed extensively in recent years, and there are several proposals on how best to accomplish the goal of recognizing the homemaker's work for pension purposes. While there is no consensus that a homemaker pension under the Canada Pension Plan is the most appropriate way to reach the goal, all groups agree that the problem of poverty among elderly women must be dealt with.

At present, homemakers cannot contribute to the Canada Pension Plan because they are not paid workers. The plan operates on the basis of compulsory contributions. It does not accommodate voluntary contributions from workers who do not earn a salary. By virtue of the fact that homemakers are not paid, they are denied the benefit of receiving a Canada Pension when they retire, unless their marriage should terminate, in which case they would automatically receive a half share of their spouse's pension, under our previous recommendation.

The lack of pension coverage for homemakers, above the basic OAS/GIS level, represents a serious flaw in our pension system. Although society values and depends on the contribution of homemakers, work in the home is not recognized as being of the same value as paid work performed inside or outside the home.

Some members of the Committee are not convinced that the Canada Pension Plan is the most appropriate vehicle for recognizing the homemaker's work. Others feel strongly that the *Canada Pension Plan* denies a benefit to homemakers that is available to other workers and that it should be amended to provide a pension for homemakers. We all agree that some mechanism must be found to recognize the vital contributions of homemakers to their families and to society and to ensure that all older Canadians have adequate retirement incomes.

Old Age Security

The *Old Age Security Act* provides two types of pension income other than the universal Old Age Security — the Guaranteed Income Supplement and the Spouses Allowance. Aspects of both programs were brought to our attention as being potentially in violation of section 15.

The GIS is an income-tested supplement to OAS. The benefit rates are determined partially by marital status. The supplement of a single pensioner is higher than that of a married person. It has been suggested that determining the amount of benefit payable on the basis of marital status offends section 15 in that the combined OAS/GIS pension benefits for two single people living together and sharing expenses is considerably higher than the benefits of a married or common law couple. We have considered this argument and have concluded that the current arrangements bear a reasonable relationship to the relative economic needs of a family unit and an individual. We do not believe that recognition of the economics of a family unit necessarily violates the letter or the spirit of section 15 as read with section 1 of the *Charter*. Consequently, we make no recommendation to change the levels of benefits paid to single people and to partners in a marriage or common law relationship.

The Spouses Allowance provides a benefit to legally married or common law spouses between the ages of 60 and 65, where their partners are already receiving OAS/GIS benefits. A recent amendment to the Act extends coverage to widows and widowers in the same age group. The rationale for the Spouses Allowance is that one-earner couples deserve government assistance during that transition period where the working spouse has reached 65 and has probably retired but the other spouse has yet to qualify for benefits under federal income security programs.

Many women's groups objected to the Spouses Allowance because one of the bases for eligibility is marital status. The argument was clearly articulated in the Report of the Statute Audit Project of the Charter of Rights Educational Fund:

Recognition of the economic hardship which retirement may impose upon an individual or a family is admirable. However, to tie economic relief to marital status rather than to the hardship itself appears arbitrary and thereby discriminatory. In light of the fact that the greatest number of poor and the poorest in Canada are single women, it seems inappropriate to provide an allowance which is almost exclusively available to married women.

While the Spouses Allowance offers a significant benefit to a large number of needy people, it cannot be denied that eligibility for this benefit is clearly based on a factor that we consider to be a prohibited ground of discrimination under section 15 — marital status. Under no circumstances is the Spouses Allowance available to a single person (other than a common law spouse or a widow or widower), even though the single person might be in greater financial need. We believe that it is no longer acceptable to extend benefits on such a basis. It should be noted that the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (the Macdonald Commission) recommended as a comprehensive solution that such allowances be abolished and replaced with a more universal income security scheme.

- 25. We recommend that the Spouses Allowance under the *Old Age Security Act* be replaced with an equivalent benefit that is available without reference to marital status.**

Benefits for Surviving Children

The *Canada Pension Plan* and federal superannuation plans permit surviving children of a contributor to claim benefits if they are under 18 years of age. Many specify that benefits can be claimed by a surviving child between the ages of 18 and 25 if he or she is in full-time attendance at school or university and is unmarried (the *Canada Pension Plan*, *Public Service Superannuation Act*, *RCMP Superannuation Act*, *Canadian Forces Superannuation Act*, *Members of Parliament Retiring Allowances Act*, *Judges Act*). The marital status of the surviving child was undoubtedly made a factor of eligibility on the assumption that married individuals are likely to be financially independent of their parents and, therefore, should not be eligible for survivor benefits. If it is necessary to restrict eligibility for this group of survivors on a basis other than full-time school attendance, a criterion other than marital status should be used.

- 26. We recommend that provisions in the *Canada Pension Plan* and federal superannuation plans that allow unmarried surviving children under 25 and in full-time attendance at an educational institution to claim benefits, be amended to permit eligibility regardless of the marital status of the surviving child.**

Sex-based Mortality Tables

The Committee heard many representations on the use of sex-based mortality tables in insurance and pension calculations. Individual women and women's groups were unanimously of the view that sex-based mortality tables discriminate on the basis of sex. Representatives from the insurance and pension industries and from the actuarial profession agreed that these tables make distinctions on what are now prohibited grounds, but described it as "fair discrimination" that can be demonstrably justified.

The issue was explained clearly in a brief to the Committee by Monica Townson:

If a man and a woman go to an insurance company on the same day, with the same amount of money to buy an annuity, the monthly income that the woman's investment will provide will be lower than that of the man. The reason for the difference is the insurance company's assumption that the woman will live longer than the man and that therefore it will have to go on paying her a monthly annuity for a longer period of time. And the assumption is based on mortality tables for males and females which show that historically, on average, women tend to live longer than men.

Very few employees under federal jurisdiction are covered by money purchase pension plans, which are the type that commonly bring sex-based mortality tables into play. Under this type of plan, employer and employee pension contributions are accumulated until the employee's retirement, at which time they are used to buy an annuity to provide the employee's pension. It has been estimated that fewer than 1,000 women in the federal jurisdiction are affected by the use of sex-based mortality tables in determining pensions.

Strong arguments have been made for moving away from sex-based mortality tables in favour of 'unisex' mortality tables for men and women. Statistics show that 80% of male and female pensioners are the same age at death. Since only 20% of all deaths occur earlier or later than average life expectancy, it is argued that different annuity rates for men and women are unjustified. Another argument often heard, particularly in the American context, notes that race is no longer singled out as a separate risk factor, even though it has been shown that some racial groups have a shorter life expectancy than others. The reason is that it is now socially unacceptable to use race as a basis for differential treatment. The same argument can be made against the use of sex as a risk factor.

We are not satisfied that sex-based mortality tables should be retained. It is our view that the equality considerations outweigh the expense of moving to a unisex standard or the prospect of uncertainty in the marketplace that may arise as a result of turning away from sex-based tables.

Governments, legislators and courts are now dealing with this issue. The Task Force on Pension Reform (1983), the Advisory Committee to the Minister of Finance on Equal Pension Benefits (1985) and the May 1985 federal budget all proposed solutions that would eliminate unequal benefits based on sex, while not specifically preferring the adoption of a unisex standard. Manitoba recently adopted legislation prohibiting sex-based distinctions in pensions. The United States Supreme Court has held that the practice of giving lower pension benefits to women or of charging women more to obtain the same pension benefits as men is discriminatory, because it attributes to individual women a characteristic that applies to women as a group — that is, longevity. An Ontario Human Rights Board of Inquiry recently struck down sex distinctions in the context of automobile insurance premium rates. In that case a young unmarried male driver challenged the requirement that he pay more for automobile insurance premiums than a young woman in identical circumstances.

It is our view that section 15 requires an end to the use of sex-based mortality tables.

- 27. We recommend that Parliament amend the *Pension Benefits Standards Act* to require that sex-based mortality tables be replaced by unisex mortality tables.**

Eligibility for Veteran's Allowances

The *War Veterans Allowance Act* and the *Civilian War Pensions and Allowance Act* provide that veteran's or spouse's benefits may be paid at an earlier age to women than men. Women are automatically entitled to an allowance at age 55 while men do not become eligible until age 60. This is an unnecessary sex- and age-based distinction.

Representatives from the Department of Veterans Affairs met with the Committee in Charlottetown and gave us the reasons for the present policy. They referred to recent statistics showing that of the population over age 55, 42% of males but only 17% of women are in the paid labour force. The policy of granting benefits to women at age 55 was seen as a 'protective' measure, reflecting the disadvantaged position of women in the paid labour force, particularly at that age. Another factor in favour of retaining the present provision is the economic cost of a fairer system.

The Department identified three ways of dealing with the situation. First, age could be disregarded entirely, with eligibility based on service. Second, the age for women could be raised to 60 from 55. Third, the age of 60 for men could be lowered to 55 to make it consistent with the provision for women.

Of these options, we recommend the third — and the one that is preferred by the representatives of the Department of Veterans Affairs — that is, that the age for both men and women be 55. They noted that it would result in providing benefits to 6,000 more people than are now covered. We believe that this option is the most equitable approach to resolving the current discrepancy between males and females.

- 28. We recommend that the *War Veterans Allowance Act* and the *Civilian War Pensions and Allowance Act*, which provide for benefit eligibility at different ages for men and women, be amended to provide that benefits for both male and female veterans be available at age 55.**

Other pension issues are dealt with in the chapters on part-time work (Chapter 12) and mandatory retirement (Chapter 3).

Women and the Armed Forces

“ I am here simply to tell you that women *can* do the job. They *do* the job! ”

—Linda Long, a former service woman, in testimony before the Committee at its Edmonton hearing

Introduction

The Canadian Armed Forces is a revered institution that has served Canadians in their defence and in the cause of world peace for more than 100 years. The great majority of Canadians that have been associated with the Armed Forces cherish the period of their lives spent with the military.

Shirley Robinson, an officer with more than 30 years of experience in the Canadian Forces, most recently as Deputy Director of Women Personnel at National Defence Headquarters, put her feelings in these terms: “The military has an extremely important role to play in this nation and I wanted to be part of that; the military was in my blood.”

Linda Long, associated with the military through more than 10 years of regular and reserve force service, expressed the same attitude: “I am a military woman, I am loyal to the service, the service that I still love...”. She added this explanation for her appearance before the Committee: “The reason I came is my depth of love for my military service and my feeling that a disservice was being done to my personal tradition in uniform and to those honourable women who yet are serving and cannot speak for themselves.”

It was therefore with a feeling of pride in the Armed Forces, tempered by anger in the face of unfairness, that a number of former service women described to the Committee the treatment of women by the Department of National Defence and, more particularly, the wide restrictions placed on the employment and promotion of women in the Forces.

The Committee heard a number of other witnesses on the issue of the employment of women in the Armed Forces, including former service women, the Minister of National Defence, the Honourable Erik Nielsen, senior officers from Defence Headquarters, and several women's organizations. The Committee also received briefs and letters on this topic, some in favour of and some opposed to the full integration of women into the Canadian Forces.

Women in the Armed Forces

During this century, women have been called upon to fight alongside men on a more extensive scale than ever before. During World War II, a severe shortage of available personnel led to the use of women soldiers in unprecedented numbers. The Soviet Union mobilized about one million women as uniformed troops. Half that number appear to have served in combat units. Over 100,000 Yugoslavian women fought in partisan groups. In other countries at war, such as Britain and Germany, women flew planes, though mostly in non-combat roles, and served anti-aircraft batteries. Women also became resistance fighters in occupied Europe and were used as spies and saboteurs on missions that exposed them to danger and, sometimes, death.

The recruitment of women into the ranks of the Canadian Armed Forces predates this century. Women served as nurses more than 100 years ago. A number were killed or wounded in the course of their service. During World War II, women were enrolled to release men for combat duty. By 1944, there were 33,000 women in uniform. Many were employed in medical support roles, but many more served in communications, administration and logistics. At the end of the war, most women were demobilized from the armed forces of the belligerent countries, and Canada was no exception.

In the years following World War II, the proportion of women in the Canadian military fell dramatically. However, the signing of the North Atlantic Treaty in 1949 and the outbreak of the Korean War in 1950 gave new impetus to employing women. By 1955, more than 5,000 women were in service. Several years later, however, changes in defence policy sharply reduced the number of women. In 1965, a ceiling of 1,500 was placed on women eligible for Regular Forces work. This policy was continued into the early 1970s.

After the publication of the report of the Royal Commission on the Status of Women in 1971, a more flexible policy was adopted. There would no longer be any limitation on the total number of women in the Canadian Armed Forces, but women would still be excluded from combat roles and from service in remote locations or at sea. Furthermore, women would not be admitted to military colleges, although they would be eligible for subsidized training at civilian universities. By then, the 1,500 women employed in the Regular Forces amounted to 1.8% of total military personnel.

In September 1974, the Department of National Defence completed a review of the job classifications that could be filled by women. Over two-thirds of all classifications were, in principle, made accessible to women. Approximately 30,000 positions were theoretically open to both sexes, while 40,000 were reserved to men only.

With the advent of the *Canadian Human Rights Act* in 1978, more studies were undertaken to reassess the potential role of women in the Armed Forces. The statistics for 1979 indicate the presence of 5,074 women in the Regular Forces or 6.5% of the total. This jump, from 1,500 to over 5,000 in only 8 years, shows clearly the

attractiveness of the Canadian Armed Forces as a career for women. At the same time, 3,980 women belonged to the Reserve Force (19.1% of the total reserve complement).

Today, there are 8,900 women in the military (8.5%). Of those, 6,900 are active members. Of the officers trained in the Armed Forces, 6.3% are women, while women in training for officer positions now constitute 12.6% of the total.

Present Policy on Exclusion

The present policy of the Canadian Armed Forces in relation to the employment of women restricts employment as follows:

- Women are not employed in some units, occupations or positions; the purpose of this restriction is to ensure that women are not exposed to combat. This covers about 1 out of 3 job classifications.
- The ratio of women to men in certain of the other units, occupations or positions theoretically open to women is limited to the extent necessary to assure the continued effective staffing of those positions restricted to men as a result of the policy of excluding women from combat roles. This aims at ensuring that enough men will be available at any time for transfer to combat positions. Unlike affirmative action quotas, these quotas serve to place a ceiling on the number of women employed in these classifications.

The distinction between duties that are directly or indirectly combat-related is not clearly defined, and it is possible to argue that all military personnel are liable to be involved in combat, depending on the circumstances.

Although women cannot become combat soldiers, fighter pilots or sailors on fighting ships, they may work as air traffic controllers, aerospace engineers, weapons technicians, military police and in many other jobs. On the other hand, these and many other trades and occupations, such as cooks, are open to only a limited number of women under the present policy, because many of the positions must be reserved for men who might have to move to the front line. According to one witness, Adelle Karmas, who worked from 1981 to 1984 as a personnel selection officer at National Defence Headquarters, there are at least 70,000 positions closed to women because they are either combat-related or under a quota rule.

Proposals for Reform

The exclusion of women from so many job opportunities has several adverse consequences, especially since the Armed Forces is a major source of employment in many parts of the country. Women cannot aspire to many well-paid jobs after their military service because they are unable to take advantage of the relevant education and training programs offered in the services. The promotion of women within the Forces is also limited because, lacking 'operational' experience, they can hardly entertain the hope of progressing to the top of the military hierarchy.

Suzanne Simpson, a psychologist and former officer in the Armed Forces, conducted research at National Defence Headquarters on the employment of women in non-traditional military roles. She told the Committee that the effect of the present policy is that, even in those trades and occupations open to women, women are often prevented from serving in positions where the skills and abilities considered desirable

for advancement can be demonstrated. For example, women are excluded from postings where combat-related activities occur, such as field exercises and war games, which lend themselves to demonstrations of valued military characteristics such as leadership and courage. Since women are precluded from taking part in these types of activities, they do not have an opportunity to gain experience and show that they have the skills deemed important for promotion. Thus, they are at a disadvantage, in terms of career advancement, relative to their male counterparts, even in those trades and occupations open to them.

In its 1971 report, the Royal Commission on the Status of Women concluded that restrictions on the trades and occupations open to women generally reflected the concept of women as a group rather than as individuals. It therefore recommended that all trades and occupations in the Canadian Forces be open to women.

The Canadian Human Rights Commission has also received a number of complaints concerning Armed Forces policy on the employment of women. The Commission found that the arguments advanced in support of this policy were generally speculative and unpersuasive. In its submission to this Committee, the Commission expressed the view that women should be excluded from only those positions for which the Forces can establish that women are unable to perform the essential job requirements. The Commission also contended that the policy on women in combat, if continued in a modified way, must be flexible enough to allow women to progress through the ranks. According to the Commission, the Forces must amend their criteria for promotion to recognize the systemic barrier the policy imposes on women personnel.

Canadian Armed Forces Initiatives

The Canadian Armed Forces has reacted positively to some of the points raised by the critics of its policies on employing women. For instance, the Royal Commission on the Status of Women identified a number of discriminatory practices within the military — the exclusion of married women, different qualifications for men and women entering the Armed Forces, different lengths of military engagement for men and women, the release of service women who had children, the exclusion of women from military colleges. All these practices were discontinued following the report of the Royal Commission in 1971, and a substantial number of non-traditional occupations have been opened to women since that date. The number of women in the Forces has increased significantly in both absolute and relative terms.

The Armed Forces has been conducting tests since 1979 to assess the consequences of integrating women into various trades and occupations that are now restricted. Four different experiments were set up as part of the overall assessment. A maritime trial, a land trial, an air crew trial, and an isolated station trial have been held in recent years. The procedures and objectives of the trials have been described as follows:

1. The primary criteria against which suitability will be determined is the impact, if any, of service women on the operational effectiveness of the units involved.
2. Collaterally, an effort will be made to
 - Compare the individual effectiveness of service women and service men in carrying out representative work at trial units.

- Compare the effectiveness of groups of service women with similar groups of service men, and of integrated groups with all-male groups, in carrying out representative work at trial units.
- Assess the behavioural and sociological impact of service women on trial units, including the sociological impact, if any, on the immediate families of personnel at trial units.
- Assess the degree of acceptance of the public and our allies of the employment of service women in non-traditional roles and environments.
- Determine the resource implications of the expanded participation of service women in the Canadian Armed Forces.

As a consequence of the trials, some trades and occupations appear to have been opened to women. For instance, the employment of service women at isolated northern stations has been authorized. Volunteer service women in support trades have also been allowed aboard a non-combatant ship. No decision has been made as to whether service women should serve in Combat Service Support Units where the results of the trial showed that women encountered resistance from male colleagues. It appears that the process of reassessing the role of women by the Armed Forces is long and complex, and the final outcome remains uncertain.

The Right to Equality

The exclusion of women from combat in many other countries is sometimes used in support of the present policy of exclusion in Canada. However, the legal context in other countries often differs significantly from that in Canada. In the United States, the restrictions placed on the participation of women in combat in the Navy and Air Force are based on explicit statutory directions. It is specifically provided that “women may not be assigned to duty on vessels or in aircraft that are engaged in combat missions.” The *Military Service Act* excludes women from registration.

Other NATO countries are bound by similar provisions. In West Germany, the constitution excludes women from combat roles by denying them the right to bear arms. In the United Kingdom, while there is no express restriction on women in combat, the military is given the latitude to adopt that policy by virtue of an exemption from the provisions of the *Sex Discrimination Act*.

The situation is quite different in Canada where the *Canadian Human Rights Act* has, since 1978, prohibited any policy that deprives an individual of any employment opportunities on the basis of sex (section 10). The Act applies to the Canadian Armed Forces. Any refusal or limitation of employment because of sex must be based on a *bona fide* occupational requirement (section 14(a)). The courts have indicated that any such requirement must be justified by the employer through reliable objective data. The Canadian Armed Forces has not yet demonstrated that the current policy of excluding women from some military roles can be so justified.

Section 15 of the *Charter* also prohibits discrimination based on sex, subject, in this case, “to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society” (section 1). The Canadian Armed Forces has not attempted to justify the present policy under the terms of the *Charter*.

It is therefore clear that, under Canadian law, women have a *prima facie* right to full integration into all trades and occupations in the Canadian Armed Forces. That is the result not only of federal law but of the Constitution. In many other countries this is not the case. The experience in other countries is generally relevant only to the extent that it may assist in determining what limitations on freedom from sex discrimination within military ranks can be demonstrably justified in a free and democratic society.

We agree in essence with the statement made by Linda Long, one of the witnesses appearing before us: “A blanket exclusion of 52% of the Canadian population from combat...must clearly be proved by the government, with concrete evidence, to be a reasonable exclusion.”

Reasons Invoked to Justify Excluding Women from Combat

In his submission to the Committee, the Minister of National Defence did not attempt to justify the present policy of exclusion. He emphasized rather the complications and uncertainties surrounding the opening of all trades and occupations to women. In the absence of any better material evidence to support the exclusion of women from combat, we propose to examine the conventional reasons put forward in Canada and abroad for such a policy.

Lack of Physical Strength

Some research studies have shown that on average women have about two-thirds the upper body strength of men. Similarly, the average endurance capacity of women appears to be about two-thirds that of the average male. On this basis, it is argued that a very small percentage of potential female candidates would likely meet the physical standards for the sustained heavy physical workload involved in most combat situations.

We think that position overlooks a number of factors. First, such differences may be caused, in part at least, by the different body conditioning that the two sexes typically undergo. When women participate in a physical training program, it has been demonstrated that they can achieve a marked improvement in both physical strength and endurance. Some have therefore suggested that a pre-enlistment program of remedial training should precede basic training for women identified as lacking endurance and upper-body strength. A remedial program could lessen concerns about the inability of women to carry out the physical tasks associated with combat.

Second, tests to measure physical strength and endurance should be designed to meet combat needs in relation to particular trades or occupations, rather than the needs of the most physically demanding trades and occupations, with the result that fewer women would be excluded on the basis of these physical factors.

Finally, there is a good deal of room to adapt weapons and equipment to the capacities of those handling them. In many countries, the strength and height of combatants is much lower than the international average. Weapons and equipment are often modified and fitted accordingly. In effect, the tools are adjusted to those who use them, not the reverse. Japan and Vietnam have demonstrated that it is possible to devise more manageable weapons and vehicles. As a result, the physical requirements can be reduced, enabling more women to participate.

We do not believe that the Canadian Armed Forces can assume that all women lack the necessary physical capabilities to engage in all combat roles. The Forces must make a serious effort to utilize the best available human resources, male and female.

Absenteeism

According to a U.S. survey, one out of twelve women in the labour force can be expected to be absent from work for 1.3 days a year for reasons associated with menstruation. However, there do not appear to be any decreases in performance levels, while on the job, due to the menstrual cycle. Pregnancy constitutes another reason for absence from work. It is also alleged that, apart from these factors, women lose slightly more time to illness than men. These arguments are counterbalanced to some extent by the fact that women have been far less prone to disciplinary incidents, drug abuse and alcoholism.

Absenteeism hardly makes sense as a reason for excluding women from combat roles given the fact that women are able to perform other responsible functions in the workforce, including non-combat roles in the Armed Forces, without being seriously impeded by so-called 'women's conditions'.

Lack of Privacy

Practical conditions sometimes make it impossible in a combat situation for the Armed Forces to provide separate sanitary facilities, dormitories or barracks for women and men. It has been argued that this results in a lack of privacy and may encourage inappropriate sexual relationships.

This argument appears quite extreme. Instances where some separation of facilities cannot be provided are likely to be exceptional and of relatively limited duration. In any event, lack of privacy in a combat situation is unlikely to be a cause for concern because of everyone's preoccupation with the tasks at hand.

Danger to Cohesion of Military Units

Some commentators have suggested that the presence of women in combat units is likely to impair the camaraderie that is essential to developing a fighting spirit and tradition.

We do not believe that in this enlightened age men would be incapable of trusting and working co-operatively with fellow combatants who happen to be female. There will, of course, be men who cannot make the adjustment initially, but that difficulty can be alleviated by appropriate programs to sensitize service men to the realities of an integrated combat force. In high-stress situations, service men will have to trust service women and they, in turn, will have to earn that trust as they have in similar situations in the past.

When the U.S. Army first integrated black soldiers into previously all-white units it encountered instances of hostility and non-acceptance by white military personnel who would not consider blacks as 'buddies'. These feelings have now largely disappeared.

Exposure to Violence and Danger

It has been said that combat duty is unlike police work, firefighting and other dangerous civilian trades now open to women, where people face extreme danger for relatively short periods and, at the end of the day, resume normal life. In contrast, military personnel in combat can face weeks or even months of constant danger, fatigue, physical deprivation and mental stress, which, it is argued, are likely to take a particularly devastating toll on women. Moreover, it has been suggested that women do not have the 'killer instinct'.

It has also been argued that the increased risk of death, injury, rape and capture to which women would be exposed in combat might lead to a severe deterioration of morale among the civilian population and to a public demand to withdraw women from combat. This, in turn, might cause an unbearable logistical problem and constitute a risk of disintegration of the forces.

In fact, women are exposed daily to violence and danger. Sexual assault, battering, incest and killing unfortunately occur regularly in civilian society. Furthermore, women now occupy jobs where they are exposed to danger alongside men. There are close similarities between military life in high-stress situations and some types of police work in which women are successfully engaged, where potential danger to life and limb is always present and aggressive reactions may be called for. Recent polls indicate that the majority of Canadians supports the integration of women into all military trades and occupations in spite of the exposure to violence and danger.

The full integration of women into the Armed Forces does not preclude the possibility of retaining some special status for women. Any such status, in our view, should not bar women from the training, education and opportunities for promotion linked to the trades and occupations now closed to them or restricted under a quota rule.

Adverse Impact Abroad

There have been suggestions that Allied countries would feel uncomfortable and at risk if women were fully integrated into the Canadian Armed Forces. It has also been argued that potential foes would underestimate the fighting capability and spirit of an integrated defence force, thus diminishing its deterrent effect. Finally, it has been suggested that the civilian population in countries where Canadian forces are deployed might react negatively to the presence of women among our military personnel.

These views are highly speculative at best. At least three NATO countries have already integrated their fighting forces without any apparent ill effect. The use of women in combat has not been taken lightly by opponents, either in World War II or thereafter. Even today, there are regular reports of women playing a deadly role in insurgent forces and terrorist squads that are taken very seriously indeed by the authorities they oppose. As for the deployment of women abroad, this has occurred before without negative comments from host nations. Furthermore, such deployment is within the discretion of the military command, so that there is room to accommodate and respect any particularly strong sensitivities.

Full Integration

Canada is a peace-loving nation that has been involved many times in peace negotiations and peacekeeping operations under United Nations supervision. No Canadian relishes the prospect of war and combat. If, however, it became necessary for Canadians to fight in defence of Canada or pursuant to Canada's international obligations, we feel that women have a right and a duty to share the burden.

29. We recommend that all trades and occupations in the Canadian Armed Forces be open to women.

In making this recommendation, we are aware that very few countries integrate women fully into regular service in peacetime. We believe, however, that Canada should be in the vanguard in promoting full equality for men and women in the armed forces. To take any other position would, in the words of Adelle Karmas, "be offensive to the spirit and letter of a Charter developed for and by Canadians". Furthermore, some of the grounds already mentioned, such as absenteeism, lack of acceptance by male colleagues or lack of physical strength, are not valid grounds because they do not provide a proper basis for *bona fide* occupational requirements for a job.

We conclude that the Canadian Armed Forces must revise its present policy, a process that has begun but is proceeding all too slowly. The bias should always be in favour of introducing, whenever possible, reasonable objective standards that apply equally to men and women and relate to the nature of the various trades and occupations rather than continuing with blanket sex-based exclusions. We would not like to see the process of revision drag on for an extended period and therefore recommend that progress be monitored regularly.

30. We recommend that Canadian Armed Forces practices relating to the employment and promotion of women be monitored by the Canadian Human Rights Commission and that progress in revising policies in the manner we recommend be evaluated by the Commission at regular intervals.

In the past, the Canadian Armed Forces has implemented the official languages policy to ensure that a just proportion of Francophones were members of the Armed Forces. It has made accommodation for the religious needs of Sikhs and Jewish members and has been generally responsive to the need for a fair representation of visible minorities. The Canadian Armed Forces has also attracted women in increasing numbers. We believe that it must now integrate women fully into its ranks. This can be done without compromising the fighting capability of the Forces.

A number of Armed Forces policies that may affect women are dealt with elsewhere in this report, namely the policy in respect of homosexuals (Chapter 4), the policy on the medical testing of recruits and serving members (Chapter 13), and certain policies that limit the activities of the spouses of Forces personnel living on military bases (Chapter 14).

Immigration

“ The adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*...has shown the importance of fundamental values to Canadians. It is now established beyond controversy that we are willing in appropriate areas to put them above the wishes of ephemeral majorities and political expediency. With regard to immigration, not only the rights guaranteed by the *Charter* but also section 27 of the *Charter* should be kept in mind:

This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canada.

This may be a mere rule of construction but it is significant. It is an indication that Canada has not repudiated its beginnings as a nation of immigrants and that, whatever the temporary pressures of unemployment, social conditions, or security may be, a generally liberal attitude towards travel by foreigners and towards immigration is an integral part of our tradition and should ” continue.

—Professor Julius Grey, *Immigration Law in Canada*

Introduction

The *Immigration Act* and the Regulations under that Act provide the framework for Canada's immigration policy. Since the number of prospective immigrants to Canada far exceeds the capacity of the country to absorb additional numbers, the policy is necessarily highly selective. Many people are excluded from admission to Canada on the basis of general distinctions. These distinctions are often drawn with reference to characteristics that are prohibited grounds of discrimination in section 15 of the *Charter*, such as age, marital or family status, and physical or mental condition. Such factors are used as indicators of the likelihood that an individual, if admitted to Canada as a permanent resident, will become self-sufficient or receive adequate support from the family unit to which the immigrant belongs. The distinctions that are made generally appear to be justifiable in the sense of section 1 of the *Charter*. They bear a reasonable relationship to the objective of singling out those best able to adapt to life in Canada.

There are several categories of immigrants for which the requirements for admission to Canada are quite different. These include family class members, independent immigrants, Convention refugees, and members of designated humanitarian classes. In recent years, the proportion of immigrants falling within the family class has increased substantially (to 55% in 1983). The family class covers certain close relatives of Canadian citizens and permanent residents who are willing and able to sponsor the family class member by providing an undertaking of support.

An individual who has been lawfully admitted to Canada, pursuant to an immigrant visa, becomes a 'permanent resident' until that status is relinquished or, after three years of residency and upon application, Canadian citizenship is acquired. A permanent resident is sometimes treated differently from a Canadian citizen under federal law.

Section 15 of the *Charter* prohibits discrimination on the basis of "national or ethnic origin". In keeping with our generous interpretation of section 15, we believe that a law that treats recent immigrants to Canada more harshly than Canadian citizens involves discrimination on the basis of national origin in that it singles out those whose place of origin is other than Canada. Admittedly, not all Canadian citizens have Canadian origins — some are naturalized Canadians. However, the overwhelming majority of citizens consists of people born in Canada, whereas permanent residents were invariably born elsewhere. Consequently a distinction between Canadian citizens and permanent residents can be said to be based on national origin. A distinction between natural-born Canadians and naturalized Canadians would relate, even more clearly, to national origin.

The Canadian Ethnocultural Council has recommended that a comprehensive review of the *Immigration Act* be undertaken, making the necessary changes to sections inconsistent with notions of equality, such changes to include the removal, where possible, of discretionary powers vested in officials. We note that particular aspects of Canadian immigration policy have been subject to recent consideration in the report of W.G. Robinson to the Minister of Employment and Immigration on *Illegal Migrants in Canada* (1983) and the report of Dr. Gunther Plaut on *Refugee Determination in Canada* (1985). Neither of these reports deals directly with the effect of section 15 of the *Charter* on Canadian immigration policy. Now is the time to address that outstanding issue.

The Objectives of Immigration Policy

Section 3 of the *Immigration Act* states that Canadian immigration policy should recognize a number of needs, including a need for standards of admission to Canada that do not discriminate on grounds of race, national or ethnic origin, colour, religion or sex (section 3(f)). Section 15 of the *Charter* introduces additional grounds of discrimination, both explicit and implicit, as limitations on governmental action. We believe that this new reality should be reflected in the stated objectives of Canadian immigration policy.

- 31. We recommend that section 3(f) of the *Immigration Act* be amended to state, as an objective of Canadian immigration policy, that such policy should ensure that the Act, the Immigration Regulations and immigration guidelines contain standards of admission that do not discriminate in a manner prohibited by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.**

Medical Screening of Immigrants

All potential immigrants to Canada must undergo a medical examination. Those who are found to be suffering from any “disease, disorder, disability or other health impairment” that would likely

- be a danger to public health or safety, or
- place an excessive demand on health or social services

are automatically excluded (section 19(1) of the *Immigration Act*; see also section 22 of the Immigration Regulations). There is a safeguard for the individual applicant in the requirement that there be a second medical opinion that confirms the initial assessment. Medical examinations for immigration purposes are under the control of the Medical Services Branch of the Department of Health and Welfare. The Branch has produced guidelines for medical examiners to follow.

A number of witnesses appearing before the Committee maintained that the second ground for medical disqualification, namely the potential for overburdening the health and social service system, has been unduly restrictive in its application, causing many to be refused admission. Jim Derksen, the National Chairman of the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, cited the case of Dominique and Maria, who immigrated to Canada from Italy in the late 1960s as newlyweds. Maria would like to bring her father, a talented tailor, to Canada to join her and her husband in their successful family tailoring business. But the father has been denied admission because he is an epileptic. Mr. Derksen asks:

What just reason prevents this father and grandfather, who happens to be a disabled person, from coming to Canada? Why cannot this family be admitted like countless other immigrant families?

Kenneth Zaifman, chairman of the Immigration Section of the Canadian Bar Association, referred us to the case of a Vietnamese refugee family in Canada. They wish to sponsor their mother left in Vietnam. Because of the situation there, she has contracted tuberculosis. Immigration officials advised that her admission would be considered if provincial authorities were agreeable. Those authorities would approve, however, only if a \$40,000 bond were posted. The family could not afford the bond, and the application was refused.

Barbara Jackman, an immigration lawyer, related a third case to the Committee. Three brothers who left Vietnam as boat people applied to sponsor the members of their family who remain in Vietnam. Those family members have obtained exit visas in Vietnam and consequently are ‘non-persons’ in that country with no future there. One child in the family is deaf and has therefore been refused admission to Canada on medical grounds. Ms. Jackman concluded:

I do not think, in the first place, that it should be grounds for refusal of an application that the child is deaf. In any event what they did not look at was the fact that this is a refugee family, in effect. They cannot go back to Vietnam to visit their family. Because the child is deaf, they said the family cannot come to Canada.

We also learned that some forms of mental disability, such as Down’s syndrome, are bound to lead to rejection on medical grounds, notwithstanding a family’s commitment to look after a child affected by such a condition. If one child in a family has Down’s Syndrome the whole family is effectively excluded unless the child is left behind.

We believe that in marginal cases admission to Canada should be allowed if a family assumes responsibility for supporting a family member with a medical condition requiring some continuous care. The present sponsorship rules do not allow several family members in Canada to join in a common undertaking of support to satisfy the applicable financial criteria when no one family member could satisfy the criteria alone. We believe that the broader base of family support should be taken into account, not only when a family class member is disabled but in any other case as well.

We have concluded that the medical standards for admission to Canada should be reviewed to determine how they can be relaxed or made more flexible. The guidelines used by medical officers should be made public so that it is quite clear what the detailed medical standards are. We believe that the medical assessment should be less rigorous in family class situations and in relation to accompanying dependents of family class members, Convention refugees and other humanitarian classes of immigrants. In the first case, family unification considerations are important; in the second case, an excluded individual with a medical problem is likely to be cut off from any support network.

- 32. We recommend that the medical standards for admission to Canada, applied pursuant to the *Immigration Act*, be made public and be reviewed and modified in order that they be more flexible in their application.**

Permanent Residents as Family Class Sponsors

A Canadian citizen or a permanent resident can serve as the sponsor of a family class member. However, if the family class member is a mother or father there are limitations on the sponsorship rights of a permanent resident that do not apply if the sponsor is a Canadian citizen. A Canadian can sponsor a parent without qualification; a permanent resident can only sponsor a parent who is over 60 or who, if under 60, is widowed or incapable of working (sections 4 and 5 of the *Immigration Regulations*).

The Department of Employment and Immigration has indicated that the rationale for the distinction is that those individuals who have taken out citizenship have demonstrated a firmer attachment to Canada and are therefore likely to be better able to provide support to a parent. For most permanent residents, acquiring Canadian citizenship is simply a matter of time. Citizenship may be applied for after three years as a permanent resident. But some individuals may not become Canadian citizens after three years because of personal circumstances that have nothing to do with their attachment to Canada — for example, property and inheritance rights in their country of origin may be seriously jeopardized if they become Canadian citizens. We believe, therefore, that a permanent resident who is eligible for citizenship should not be disadvantaged because of failure to become a Canadian citizen. On the other hand, some minimum period of residence in Canada would appear to be a justifiable requirement for sponsoring a dependent parent, because a sponsor should be reasonably well settled in Canada to be in a position to provide the necessary support.

- 33. We recommend that the *Immigration Regulations* be amended so that a permanent resident who has been in Canada for at least 3 years is entitled to sponsor a parent without regard to the age, ability to work, or marital status of that parent, as is the case if the sponsor of a parent is a Canadian citizen.**

The *Immigration Act* also differentiates between Canadian citizens and permanent residents who have sponsored an application for admission in relation to their rights if

the application is refused. A Canadian citizen can appeal a refusal to the Immigration Appeal Board but a permanent resident has no such right (section 79(2) of the Act). We note with approval that Bill C-55, now before Parliament, would remove this distinction and give permanent residents the right to appeal a refusal of a sponsored application. This amendment, if passed, will have retroactive effect to April 17, 1985, the date section 15 of the *Charter* came into force.

Permanent Residents and Assisted Relatives

An independent immigrant must qualify for admission to Canada on the basis of an approved job offer and the accumulation of 50 points under a point system that takes account of factors such as age, education, occupational experience, occupational demand and language ability. In the event that an applicant falls short of the 50-point requirement, the application can be reassessed in accordance with a less rigorous standard if it is entitled to be treated as an “assisted relative” application. An assisted relative is an individual who does not fall within the family class but has the benefit of an undertaking of support from a relative in Canada.

The benefit conferred on an applicant by an undertaking of support varies according to whether the person giving the undertaking is a Canadian citizen or a permanent resident. If a Canadian citizen is involved, the point requirement is reduced (from 50 to 20 or 30, depending on the relationship) by 5 more points than is the case if a permanent resident is involved (section 10(1)(b) of the Immigration Regulations). Thus the threshold for admission is lower for an assisted relative with an undertaking of support from a Canadian citizen than it is for an assisted relative with an undertaking of support from a permanent resident.

We believe that it is reasonable, in this situation, to distinguish between undertakings of support given by recent arrivals in Canada, who may be preoccupied with their own settlement in a new country, and those given by individuals who have been resident for some time. However, for the reasons indicated earlier in this chapter, the distinction should not be made simply between Canadian citizens and permanent residents, because members of those groups may have widely differing periods of residence in Canada. Since it takes 3 years for a permanent resident to become a Canadian citizen, it makes sense to treat undertakings of support given by those who are Canadian citizens and those who have had the status of permanent resident for at least 3 years on the same basis.

- 34. We recommend that the Immigration Regulations be amended so that an undertaking of support given by a permanent resident who has been in Canada for at least 3 years confers the same benefit on an “assisted relative” seeking admission to Canada as an undertaking of support given by a Canadian citizen.**

The Admission of Common Law Spouses

Under the current immigration rules a common law spouse cannot be admitted to Canada as an accompanying dependent of an individual who has been granted an immigrant visa. Likewise, a Canadian citizen or permanent resident in Canada cannot sponsor a common law spouse as a family class member. The only situation in which a common law spouse can be sponsored is in the exceptional event that the spouse is a fiancé(e). To qualify as such there must be a *bona fide* engagement, no legal impediment to marriage and an agreement to marry within 90 days of admission to

Canada (section 4(1) of the Immigration Regulations). Once again, while the restrictions primarily affect prospective immigrants, they have a serious impact on Canadian citizens and permanent residents who wish to act as sponsors.

We have taken the position that section 15 of the *Charter* protects spouses, including common law spouses, from discrimination on the basis of their marital status (see Chapter 5). Accordingly, we believe that common law spouses in Canada should be able to sponsor their partners for admission to Canada. To be consistent, the *Immigration Act* and Regulations should also recognize a common law relationship as qualifying an individual as an accompanying dependent of an immigrant. We would suggest that, for immigration purposes, the standard definition of a common law relationship, which we proposed in Chapter 5, be applied. That is, the parties must be of the opposite sex, have resided together continuously for at least one year and have represented themselves publicly as husband and wife.

We recognize that there will have to be clear and fairly stringent rules for establishing the existence of a common law relationship. We cannot ignore the fact that, without such rules, the possibility of abuse of the immigration selection system is apt to increase, because we are proposing to recognize relationships that are not verifiable by an official document, such as a marriage, birth or adoption certificate. We suggest that it may be appropriate to reserve some authority to question the *bona fides* of a common law relationship. This does not mean, however, that we necessarily endorse the present system of screening out marriages of convenience entered into to secure admission to Canada.

35. We recommend that common law relationships be recognized, under the Immigration Regulations, for immigration purposes, so that a party to such a relationship may be admitted to Canada as an accompanying dependent of his or her common law spouse or may be sponsored for admission to Canada by his or her common law spouse. (For these purposes the definition of a common law spouse would be that set out in Recommendation 17.)

Adoptions

Under the Immigration Regulations, an adopted child qualifies as a dependent, who can accompany his or her parents to Canada upon their admission as permanent residents, only if that child was adopted before the age of 13. A similar limitation applies in the case of the sponsorship from Canada of an adopted child by a Canadian citizen or a permanent resident. A child under 13 may also be sponsored, in certain circumstances, if there is an intention to adopt that child (section 4(1) of the Immigration Regulations).

The rationale for excluding adopted children on the basis of this age factor is apparently to catch adoptions of convenience of older children. Such an adoption might be carried out simply to secure admission to Canada; there would be no real assumption of family support because the child is, or will soon be, self-sufficient. However the effect of the rule is that a child adopted after reaching age 13 will be unable to join or accompany the very individuals who are likely to have the obligation in law to support that child, that is, the child's parents.

We would point out that the adoption of an adult will not assist the adult in coming to Canada, because a son or daughter will qualify as a dependent or for family

class sponsorship only if under 21 at the time of application and under 23 at the date of admission to Canada. We believe that 21 can be justified as the age at which dependency can reasonably be taken to terminate for immigration purposes. It is obvious that there must be some cut-off if the number of individuals claiming dependency for immigration purposes is to be kept within manageable and realistic limits.

- 36. We recommend that the Immigration Regulations be amended so that a legally adopted child is treated in the same way as a natural child and can, therefore, accompany a parent or parents immigrating to Canada or join a parent or parents already in Canada as a family class member, notwithstanding the age at which the child was adopted.**

This recommendation does not cover the sponsorship of children for the purpose of subsequent adoption in Canada; we believe that situation raises different considerations. In that case there is no existing family relationship between the sponsor and the individual being sponsored. We have not determined whether the age of 13 should continue as the upper limit for sponsorship for subsequent adoption and, if not, what the age should be.

The Processing of Immigration Applications

A number of witnesses drew our attention to the fact that there are significant geographic variations in the processing time involved in applications for permanent residence. An application from a country such as India or the Phillipines may take several years, whereas the processing time for an application from the United States is likely to be a matter of a few months. In each of India and the Phillipines there is apparently one visa office while there are 12 such offices in the United States. It was argued that the current distribution of visa offices involves a form of systemic discrimination, on the basis of national or ethnic origin, against those in certain third world countries and against their would-be sponsors in Canada.

Factors other than the placement of visa offices may help to explain the comparative backlog in third world countries; for example, applicants may encounter delays in obtaining required documentation from their governments. We cannot say for certain that the distribution of visa offices is responsible for the relatively long processing time in many parts of the world. We believe, however, that the Canadian government should be sensitive to the criticism that its immigration resources are not deployed in a manner that is responsive to the needs of prospective immigrants, particularly those in the family class who are intended to have priority. Whatever the cause, the present situation should be reviewed to determine what can be done to accelerate the processing of family class applications from third world countries. Immigration officers posted outside Canada are now part of the Department of External Affairs establishment. We note that this has apparently caused some inefficiencies in the operation of Canadian visa offices.

The Sponsored Wife

Two Toronto-based groups, the Charter of Rights Education Fund and Women Working with Immigrant Women, drew the Committee's attention to the fact that immigrant women are often subject to intimidation by their husbands who have sponsored their admission to Canada. Their vulnerability is the result, at least in part,

of a general lack of understanding of the immigration process. In particular, there is often a fear that their status as permanent residents could be jeopardized if the sponsor's undertaking of support were withdrawn, which is not the case. Clearly, more information needs to be provided to immigrant women so that they are aware of their rights as permanent residents.

We were also advised that under some provincial social assistance programs a sponsored wife is not eligible for help until Employment and Immigration Canada first certifies in writing that there has been a "sponsorship breakdown" to the extent that the wife can no longer rely on the support of her husband. This is a significant barrier to obtaining early assistance when the husband cannot be located, in which case Employment and Immigration Canada is reluctant to give the certificate. We believe that spousal undertakings of support should be enforced more aggressively by Employment and Immigration Canada so that the need for reliance on social assistance by a sponsored immigrant is reduced.

Finally, the Committee was told that those immigrant women who are not independent immigrants are classified as "not bound for the labour market" and, consequently, are not eligible for subsidized language training programs. As a result they find it difficult to gain language skills sufficient to enable them to participate in the mainstream of Canadian society and, in particular, in job skills programs. The fact is that many women who accompany their husbands to Canada will eventually move into the labour market.

- 37. We recommend that the federal government make provision for instruction in one of the official languages to all immigrants, regardless of sex, marital or family status, dependency or length of time in Canada.**

Permanent Residents and Public Service Competitions

In any open competition for public service positions pursuant to the *Public Service Employment Act*, preference must be given first to war veterans and second to Canadian citizens. In the result, permanent residents do not enjoy the same opportunities as Canadian citizens to obtain public service appointments.

We believe that this represents a form of discrimination, on the basis of national origin, that offends section 15 of the *Charter*. Such a preference may encourage permanent residents to follow the desirable course of taking out Canadian citizenship as soon as they are able to do so. However, the failure to become a Canadian citizen should not be taken as a mark of lack of commitment to this country. As we pointed out earlier, the rights of some individuals may be severely prejudiced, if they become Canadian citizens, as a result of foreign laws. We believe it is unfair to favour Canadian citizens over permanent residents who are eligible for Canadian citizenship but have not yet taken that step.

We are unable to find any justification for a preference for Canadian citizens over permanent residents of less than 3 years' standing so far as public service employment is concerned. Canadian citizenship is not a condition of employment in the public service. Therefore the citizenship factor cannot be a *bona fide* occupational qualification in the sense of the *Canadian Human Rights Act*. Nor do we believe that it can be demonstrably justified as a reasonable limit, in the sense of section 1 of the *Charter*, on freedom from discrimination on the basis of national origin.

38. We recommend that the general preference in favour of Canadian citizens in job competitions in the public service, pursuant to the *Public Service Employment Act*, be eliminated so that permanent residents may compete for public service jobs on an equal footing with Canadian citizens.

Religious Observance

“ [F]reedom of religion includes the right to observe the essential practices demanded by the tenets of one’s religion and, in determining what those essential practices are in any given case, the analysis must proceed not from the majority’s perspective of the concept of religion but in terms of the role that the practices and beliefs assume in the religion of the individual or group concerned.

Section 27 [of the *Charter*] determines that ours will be an open and pluralistic society which must accommodate the small inconveniences that might occur where different religious practices are recognized as permissible exceptions to otherwise justifiable homogeneous requirements. ”

—Mr. Justice Walter Tarnopolsky in giving the judgment of the Ontario Court of Appeal in *R v. Videoflicks* (1984)

Introduction

Canada became a signatory of the International Covenant on Civil and Political Rights in 1976. Article 18 of the Covenant enunciates the right to freedom of religion or conscience and the right to manifest that belief or religion in worship, observance, practice and teaching. Canada has thus assumed an international obligation to accommodate religious observances and practices. The enactment of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* was part of Canada’s fulfilment of its obligations under the Covenant.

The preamble to the *Charter* states that Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God. Although that statement has no binding effect, it does provide a guide to interpreting the provisions that follow. In fact, the preamble echoes throughout the *Charter* — section 2 guarantees freedom of religion, section 15 prohibits discrimination based on religion, and section 29 guarantees the status of certain religious schools. (Unlike the U.S. Constitution, the *Charter* does not require a

separation between church and state.) Section 27 provides that the *Charter* is to be interpreted in a manner that is consistent with the preservation and enhancement of Canada's multicultural heritage. Religious practice and observance often form an important part of the ethnic heritages of Canadians.

Reading all these provisions of the *Charter* together, we conclude not only that religion is to be accorded a special place in Canada but also that no particular creed or belief is to be given treatment that is less advantageous than that given another.

This interpretation of the *Charter* does not mean that there is no flexibility or room for manoeuvre in this area. Section 15 guarantees the equal benefit of the law to all without discrimination on the basis of religion. As a constitutional document subject to a generous interpretation, the *Charter* is aimed at remedying laws and practices that have the effect of frustrating the free observance of religion and its practices. The guarantee of section 15 is not absolute, however. It is subject to reasonable limits. Hence there is room for flexibility such as is involved in the notion of reasonable accommodation, about which we will say more later in this chapter.

Some Religious Practices

A number of religions involve observances and practices that differ from those of the majority of Canadians. They include religious days of rest, other days of religious observance, prayer breaks and dress requirements. Because our laws and practices were formulated in large part with only the Christian religion in mind, they make it difficult for those who adhere to other religions to observe their own creeds without some disadvantage. A number of religious observances and practices are often not fully accommodated.

For example, members of the Muslim and Jewish faiths and of the Seventh Day Adventist Church and the Worldwide Church of God observe a day other than Sunday as their required day of rest. Adherents of the following religions have days of religious observance, in addition to a weekly Sabbath, at times different from those of the Christian religion: Sikhism (5 days), Judaism (5 days) and Worldwide Church of God (12 days). Muslims pray 5 times daily for 10 minutes each time — 2 of the prayers are during the normal workday. Baptized members of the Sikh faith are required to wear 5 emblems: Kanga (comb), Kara (bracelet), Kach (undershorts), Kesh (turban) and Kirpan (dagger).

Reasonable Accommodation

The concept of reasonable accommodation developed first in the United States and has been applied in a number of cases by human rights tribunals in Canada. It imposes a duty on an employer to take reasonable steps to accommodate the known physical or mental limitations or the religious beliefs of an employee. The duty imposed on the employer is balanced by the requirement that the accommodation not impose undue hardship on the employer. The concept has sometimes been applied outside the employment context in relation to the provision of goods and services.

In the United States, Title VII of the *Civil Rights Act* makes it unlawful for an employer to refuse to hire, to discharge or to discriminate with respect to compensation or terms, conditions or privileges of employment on the basis of religion, among other grounds. The Act defines religion as including all aspects of religious observance and

practice and imposes a duty of reasonably accommodating this observance and practice unless the employer can demonstrate that such accommodation will cause undue hardship to the business.

In 1978, after a series of hearings, the Equal Employment Opportunities Commission, which has responsibility for the *Civil Rights Act*, identified the following examples of religious observance and practice that may have to be accommodated: observing a Sabbath or religious holidays, taking prayer breaks during the workday, adhering to certain dietary rules, refraining from work during a mourning period for a deceased relative, declining to undergo medical examinations, and following certain dress requirements and grooming habits.

The Commission adopted guidelines in 1980 setting out the techniques by which reasonable accommodation of religious observance and practices might be accomplished. One of these techniques is voluntary substitution or job swapping. An employee who has to be absent on a normal workday for religious reasons could be permitted to find a co-worker who is able to act as a replacement during the absence. Another means of reasonable accommodation set out in the guidelines is the adoption of flexible scheduling by the employer. Some examples are flexible arrival and departure times, floating or optional holidays, flexible work breaks, work during lunch time in exchange for early departure, staggered work hours, and permitting an employee to make up time lost due to religious observance. The final accommodation technique is lateral transfer or a change of job assignments. Employees could be assigned to other jobs where their religious observance could be accommodated if their present jobs made accommodation impractical.

The Commission's guidelines are qualified by the concept of undue hardship. If any of the accommodation techniques causes undue hardship to the employer, the employer is relieved of the duty to accommodate. Undue hardship arises when reasonable accommodation of religious observance imposes extra costs on the employer and disrupts business. The size and nature of the business and the number of employees involved are taken into account in determining whether reasonable accommodation imposes an undue hardship on an employer.

The *Canadian Human Rights Act* does not have a specific provision requiring reasonable accommodation, but section 14(a) sets out the *bona fide* occupational requirement defence to a complaint of discrimination. In its 1982 *Bona Fide Occupational Requirements Guidelines*, which are now in force, the Commission deals with religious belief as follows:

Where an employer finds that he or she cannot make reasonable accommodation in order to offer an employment opportunity to a person on the basis of that person's religion the employer shall, before he or she refuses such employment opportunity based on a *bona fide* occupational requirement, support his or her findings based on evidence that to make an accommodation would impose an undue hardship involving either financial cost or business inconvenience to the employer.

The Commission has used the *Bona Fide Occupational Requirements Guidelines* in an attempt to import reasonable accommodation into the Act. The guidelines, insofar as they relate to religious observance, are terse and lacking in detail. Recognizing this, the Commission issued an Interim Policy on *Bona Fide Occupational Requirements* in February 1985 and has been conducting consultations on it. The Interim Policy sets out criteria for the avoidance of discriminatory effects — in essence, reasonable accommodation, although this phrase and the undue hardship terminology are not used.

The Interim Policy requires an employee to convey to the employer the need for accommodation and allows the employer to verify that need. Once the need has been identified and verified, the employer has a duty to take reasonable steps to avoid the discriminatory effect of established policies and practices. The Interim Policy indicates that the duty to avoid the discriminatory effect of an established policy or practice may be limited when such avoidance would

- alter the fundamental nature of the job in question;
- make unreasonable demands on co-workers;
- cause significant organizational inconvenience to the employer; or
- cause a significant loss in the employer's capacity to earn revenues.

There are a number of practical things an employer can do to accommodate the religious observances of its employees. Those whose Sabbath is on Saturday and begins on the preceding evening can be allowed to leave work early on Friday during the winter months when the sun sets at an earlier hour. To ensure that no work time is lost, employees could begin the workday earlier on Friday, work through the lunch hour or make up the time on another day of the week. Employees who need prayer breaks during the day could be allowed to take coffee and lunch breaks at flexible times to accommodate this practice. When an employee has a day of religious observance that does not coincide with a statutory holiday, the employer could allow the employee to work a different shift or work longer days at other times to make up for lost worktime. These options for accommodating religious observance or practices will not usually be disruptive or expensive to implement.

The concept of reasonable accommodation was recommended to us as the most appropriate approach to the goal of fully respecting religious observance by such witnesses as the Canadian Council of Christians and Jews (Atlantic Region), the Canadian Ethnocultural Council, the Seventh Day Adventist Church of Canada, and the League for Human Rights of B'nai B'rith. The Canadian Ethnocultural Council told us in its brief that the concept of reasonable accommodation can be used as a key to unlock present-day barriers and thereby achieve the goal of true multiculturalism expressed in the *Charter*.

We believe that the concept of reasonable accommodation should be the guiding principle in ensuring that laws, regulations, policies and practices do not inadvertently have the effect of frustrating religious observance. Reasonable accommodation requires flexibility on the part of both the employer and the employee. The employee must indicate his or her needs and, often, must adapt to compensating changes in the work pattern. The employer must make a goodwill attempt at accommodation to the employee's needs and should invoke a claim to undue hardship only when the necessary accommodation would be truly disruptive of the business. Elsewhere in this report the Committee recommends that the *Canadian Human Rights Act* be amended to include a requirement of reasonable accommodation on the part of employers subject to that Act (Chapter 15).

Statutory Holidays

Earlier in this chapter we noted that the members of several religions observe religious holidays that do not always coincide with statutory holidays. Provision is made for statutory holidays in the *Canada Labour Code* and the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations.

Under the *Canada Labour Code*, employees are entitled to the following general holidays with pay: New Year's Day, Good Friday, Victoria Day, Dominion Day, Labour Day, Thanksgiving Day, Remembrance Day, Christmas Day and Boxing Day.

A collective agreement may, upon notification to the Minister of Labour, designate days other than those listed above as general holidays (section 51(1)(a)). When there is no collective agreement the employer may apply on behalf of the majority of employees to the Minister of Labour for permission to designate days other than those listed above as general holidays (section 51(1)(b)).

Under section 11 of the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, employees are entitled to the following holidays with pay: New Year's Day, Good Friday, Easter Monday, Victoria Day, Dominion Day, Labour Day, Thanksgiving, Remembrance Day, Christmas Day and a recognized provincial or civic holiday. The Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations do not provide for the designation of alternative holidays.

Although the *Canada Labour Code* allows the designation of holidays other than those set out in the legislation, it appears that this provision is used in very few instances. Even when it is used, it is through the collective bargaining process that other holidays can be had; if there is no collective agreement, the majority of employees have to agree to a departure from the standard holidays. Since those who require accommodation of their religious observances may represent only a small proportion of those working for a particular employer, their interests might not be taken into account.

Some of the statutory holidays set out in the *Canada Labour Code* and the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations are of religious significance to Christians. Because these are statutory in nature they are generally observed by Christians and non-Christians alike in the sense that they are non-working days for both. Those whose days of religious observance fall on days other than statutory holidays usually have to work on those religious days, use vacation time or take time off without pay, if permitted to do so, to observe the occasion.

The recognition of certain days as statutory holidays, for which employees are paid although they do not work, constitutes the conferral of a benefit. When such a benefit is granted to the adherents of one religion but not another, there is a denial of equal benefit of the law in violation of section 15 of the *Charter*. The effect of the *Canada Labour Code* and Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations is to deny to those whose days of religious observance fall on other than statutory holidays the equal benefit of the law.

We believe that the laws and policies on statutory holidays must be changed to permit reasonable accommodation of freedom of conscience and religious belief. This must be done in such a way as to enhance the multicultural and pluralistic nature of Canada while at the same time not disrupting business activity unduly.

An example of a reasonable accommodation of religious diversity is the Canadian Armed Forces Leave Policy. It provides for two days of special leave during the Christmas season over and above the normal statutory holidays granted at that time. Members of other religions who do not take these two days of special leave can be granted another two days to observe their own comparable religious holidays. A commanding officer can also grant short leave of 48 hours in each month for the fulfilment of religious obligations, among other purposes.

The *Canada Labour Code* and the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations should be amended to be consistent with the *Charter*. Days of religious observance should be reasonably accommodated without undue hardship on the employer. We believe that the Act and Regulations must be amended to allow for a certain number of determinate statutory holidays to be taken by all employees and a certain number of floating statutory holidays to be taken as elected by an employee upon being employed. This recommendation would provide both a stable environment in which an employer can run a business and plan activities effectively and an option for employees who want to observe religious holidays.

- 39. We recommend that the *Canada Labour Code* and the federal Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations be amended so that there is provision for a determinate number of statutory holidays to be taken by all employees and a number of floating statutory holidays that an employee may elect, upon being employed, in accordance with his or her religious observance requirements or personal beliefs.**

Day of Rest Legislation

The *Lord's Day Act* has been on the federal statute books for almost 80 years. It was adopted by Parliament in 1906 after a decision of the Judicial Committee of the Privy Council concluding that the determination of a religious day of rest was within the criminal law jurisdiction of Parliament. The Act prohibited the carrying out of numerous business and entertainment activities on Sunday unless they were permitted by provincial legislation.

The *Lord's Day Act* survived numerous constitutional challenges. It also survived a challenge under the *Canadian Bill of Rights*. In April 1985 the Supreme Court of Canada, in the *Big M Drug Mart* case, ruled the *Lord's Day Act* to be of no force and effect because its purpose was inconsistent with the guarantee of freedom of religion in the *Charter*. Chief Justice Dickson indicated in his judgment that legislation such as the *Lord's Day Act*, which gives a special place to one religion over others, is not acceptable in a multicultural society. He wrote that Parliament could continue to legislate in the area of religious days of rest under its criminal law power but that such legislation would have to be drafted so as not to favour one religious group over another.

Members of the religions that observe a day other than Sunday as their religious day of rest are at a disadvantage when day of rest legislation designates Sunday. Although Parliament retains jurisdiction to legislate in relation to religious days of rest, we believe it is inappropriate to do so. Any legislation requiring the observance of a weekly day of rest should be on a secular basis. In that event, Parliament would not have jurisdiction to impose requirements; the provincial legislatures would.

We believe that weekly days of rest should continue to be covered by provincial hours of business and employment standards legislation. Any such legislation should ensure that those who observe a Sabbath other than Sunday are not treated any differently from those who observe Sunday as their day of rest. Such legislation should also be consistent throughout the country.

- 40. We recommend that the Minister of Justice refer to the Uniform Law Conference of Canada and to provincial ministers responsible for human rights the consideration of amendments to provincial hours of business and employment standards legislation to provide for days of rest that respect freedom of conscience and religious belief on a consistent basis.**

Access by the Physically Disabled

“ Disabled persons...see the things which money is available for and understand very clearly that the question is one of priorities, not dollars. When one group is consistently overlooked as a priority, that message is very clear as well. The Charter of Rights and Freedoms, combined with a number of new initiatives, could make Canada the paragon of integration in the modern world. The failure to make the most of the opportunity will demean all of us. ”

—John Hochstadt, P.E.I. Council of
the Disabled, in testimony before
the Committee at its Charlottetown
hearing

Introduction

The vision of the International Year of the Disabled (1981), following the adoption of the 1973 United Nations Declaration on the Rights of Disabled Persons, was no less than “full participation and equality” by disabled people and the elimination of the barriers they face. In keeping with that objective, disability was included as a prohibited ground of discrimination in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and in the *Canadian Human Rights Act*. The provinces have all given statutory recognition to the rights of the disabled, limiting that protection, in some cases, to those whose disability is physical.

‘Disability’ is a relative term. Everyone is disabled in some particular area or to some extent. Disability can be defined as any level of ability to perform a particular function that falls below the range considered to be normal or necessary. For example, a person with 20% vision is not considered blind but would probably not be allowed to get a driver’s licence. Someone who has adequate vision to drive a car might be unable to meet the visual acuity standards for piloting an aircraft.

Because there are several definitions of what constitutes disability, there are few if any reliable statistics on the percentage of disabled people in the Canadian population.

Transport Canada has stated that one Canadian in ten is disabled for transportation purposes, but this includes the elderly and the temporarily disabled — pregnant women, people with injuries and so on. A 5% figure is probably closer to reality. The 1986 census will include a question allowing people to identify themselves as disabled. But self-identification often leads to under-representation, because many people may not admit, or even believe, that they are disabled.

The Committee received representations from private organizations and groups representing physically disabled Canadians. The Canadian National Institute for the Blind, the Canadian Coordinating Council on Deafness, the Advocacy Research Centre for the Handicapped, the Canadian Paraplegic Association, the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, and the Canadian Association of the Deaf, among other organizations, appeared before the Committee. The Committee also heard representations from government-directed or -appointed bodies such as the Secretariat for the Status of Disabled Persons of the Department of the Secretary of State and the Advisory Committee on Employment of Disabled Persons in the Public Service.

In the federal sector, the most important equality concerns of disabled people relate to access to employment opportunities and to facilities and services of one kind or another. In this chapter, we deal with access to facilities and services by physically disabled Canadians. We address barriers to employment in a separate chapter on employment equity (Chapter 13). We deal with the inequalities that particularly affect mentally disabled people in Chapter 11 and with disability as a ground for excluding potential immigrants to Canada in Chapter 8.

The Right of Equal Access to Facilities and Services

The inclusion of disability among the prohibited grounds of discrimination in section 15 of the *Charter* aims at alleviating the effects of prejudice that disabled Canadians now encounter. Equal benefit of the law also requires, however, that disabled persons have reasonable access to services and facilities offered or regulated by the government of Canada and provincial governments.

The case of *Huck v. Canadian Odeon Theatres* (Court of Appeal of Saskatchewan, March 1985) illustrates this right to reasonable access. Mr. Huck, a wheelchair user, went to a theatre to watch a movie. He was offered a seat, which he declined because he couldn't leave his wheelchair. He was then offered a space, in front of the first row of seats, from which to watch the movie, an offer he refused. Subsequently, Mr. Huck took action against the owner of the theatre. The Court of Appeal held that the service being offered to the public was a movie and a place, whether a seat or a space to place a wheelchair, from which to view the movie. The place in front of the first row was not an adequate place for these purposes. The court stated that "a physically reliant person does not...acquire an equal opportunity to utilize facilities or services which are of no use to him or her. *Identical treatment does not necessarily mean equal treatment or lack of discrimination*" (our emphasis).

Although this case was decided under provincial human rights legislation, the same principle applies for section 15 purposes. The right of equal access to public services and facilities means that disabled people are entitled to special treatment if that is what is required to produce genuine equality. Paternalistic attitudes and regulations preventing disabled people from travelling independently must be set aside. There will be situations where the personal safety of the disabled traveller or user of facilities and

services is at some risk. As long as the disabled individual does not endanger the personal safety of others, he or she should be allowed the dignity of risk.

Until fairly recently, public buildings, transportation terminals, trains, buses, ships and aircraft were virtually inaccessible to many disabled people with restricted mobility. Telephone, radio and television services were not adapted to the needs of the hearing impaired, effectively barring them from the use and enjoyment of these means of communication. While this situation has begun to change, many obstacles in the way of disabled Canadians remain to be surmounted.

The lack of access to facilities and services experienced by disabled people can have serious economic and psychological consequences. It may effectively foreclose job opportunities and deny the dignity and sense of worth that comes from being a self-supporting member of society. Yet there are ways of eliminating, or making it easier to cope with, most of these barriers.

The *Obstacles* Report and its Aftermath

Parliament appointed a Special Committee on the Disabled and the Handicapped in 1980. In its report, entitled *Obstacles*, the Committee identified many impediments to full participation by disabled Canadians in the life of this country. It made extensive recommendations to alleviate the special burdens on disabled people. Many of the recommendations have been adopted, but others remain in limbo or, at best, "under study".

We reviewed the current status of the implementation of this important report in the area of access to facilities and services. For that purpose, we used the substantial amount of information provided to us through the written and oral submissions of many organizations, as well the follow-up report to *Obstacles* and a number of government publications.

Access to Transportation

One of the main recommendations of the *Obstacles* report (Recommendation No. 84) was that major transportation terminals be equipped for the special needs of disabled people. The report emphasized the need to publish a plan of action and a time-frame for achieving reasonable access to transportation terminals.

The majority of air terminals have received funds to provide basic access to disabled people using wheelchairs. VIA Rail has developed a 7-year plan to provide access to its stations. Transport Canada has completed an accessibility survey of some bus terminals. Finally, a National Policy on Transportation of the Disabled was adopted in 1983. The policy sets out the government's intention to ensure that safe, reliable and equitable services are available to disabled people on all modes of transportation under federal jurisdiction. Draft accessibility standards have also been developed for most types of transportation facilities.

However, many terminals are still not fully equipped to meet the needs of disabled people. Communication techniques for the visual, hearing and speech impaired are to be introduced at air terminals in the near future. Spare wheelchairs and batteries are not yet available at many terminals and stations. No schedule of modifications to existing facilities to accommodate disabled people has been published. Progress remains

slow, and even new facilities do not always fully meet the real needs of disabled people. The government has recently announced its intention to transfer airport administration to local authorities, a step that may make it more difficult in the future for federal authorities to control the accessibility of these facilities.

The *Obstacles* report also recommended (No. 83) that a federal policy of “reasonable access” be established to meet the objectives of standardizing tariffs and procedures applicable to those with certain disabilities. Except for some real progress made by VIA Rail, disabled people are still meeting resistance from the transportation industry. There appears to have been a lack of determination by Transport Canada and the Canadian Transport Commission to use their considerable statutory powers in this regard.

Obstacles also recommended that all government-funded transport equipment be accessible to disabled people (No. 85). This recommendation has not yet been fully implemented. VIA Rail has, however, ensured that its new light railway cars provide special amenities for disabled passengers. Some improvements have been made in the road cruiser buses serving Newfoundland (Recommendation No. 86). Recommendation No. 87, that the purchase of accessible buses be exempted from federal sales tax, has been implemented. The relevant exemption covers parts and equipment as well as vehicles.

Recommendation No. 88 concerned the needs of disabled people for assistance while travelling. In particular, the report recommended that

- the government, through the Minister of Transport, require that air carriers adopt a policy of accepting the disabled traveller’s estimate of his or her self-reliance without medical certificates or waivers of disability;
- where necessary, boarding assistance be provided by carriers;
- where an attendant is required to care for the personal needs of a disabled traveller, the attendant will travel free; and
- where more than one seat is required for the transport of a disabled person for various reasons arising from his or her disability, only one fare will be charged for that traveller.

The claim for autonomy in making travel decisions was expressed by one witness, Pat Danforth of the Saskatchewan Voice of the Handicapped, in the following terms:

As disabled people, we know our strengths and limitations. Allow us the dignity to determine if we are able to travel unattended.

Another witness, Patricia Stobbs of the Advisory Committee to the President of the Treasury Board on Employment of Disabled Persons in the Public Service, noted that self-sufficient and experienced disabled air travellers are still told by ticket agents that they must have an able-bodied attendant with them. Recently, a woman who relies on a wheelchair, and who has been flying alone since 1953 without objections, was not allowed to board an Air Canada flight because she did not have an attendant.

Some Canadian airlines have volunteered a 50% reduction on the attendant’s fare, but this falls short of the *Obstacles* recommendation, which we endorse. Some other accommodations for the disabled flyer have been made, but regulations are required to ensure that such action is universal and will become permanent.

We believe that disabled Canadians are entitled to be treated with the same respect and consideration that other passengers receive and to receive services customarily available to the general public, even if it is at some extra expense and inconvenience to the carrier.

Access to Buildings

Several recommendations of the *Obstacles* report dealt with access to buildings and parking spaces. The report recommended that Parliament Hill be made completely accessible (No. 77) and that all public buildings meet accessibility standards (No. 78). A 1983 deadline was suggested for retrofitting all existing federal buildings to conform with accessibility standards (No. 79). The report recommended that disabled people be consulted in connection with the upgrading of government buildings and the revision of the *National Building Code* and that the winter works program, then in existence, be used to make buildings and facilities accessible (Nos. 80-82).

The parliamentary complex was officially declared accessible to disabled visitors and employees on July 1, 1982. Public Works Canada is retrofitting public buildings under its jurisdiction. It has also formulated design standards for new construction to assure accessibility. However, no deadline appears to have been set for making all buildings and facilities accessible. Some disabled individuals were asked to evaluate accessibility projects. The National Research Council has established a committee to develop building standards to facilitate access by disabled people for incorporation into the *National Building Code*. A uniform parking policy for the vehicles of disabled drivers has been adopted by Public Works Canada but not in the form of enforceable rules.

In short, although some progress has been made, the recommendations made in *Obstacles* have not been fully adopted and no date has been set as a target for implementation.

Access to Polling Stations

During federal elections, many polling stations are inaccessible to disabled voters. It was therefore recommended in *Obstacles* that a postal voting system be established, that special polls be placed at hospitals and nursing homes, and that polling place personnel be briefed on the needs of disabled persons (Nos. 5, 6 and 7). All questions regarding accessibility for disabled voters were to be referred to the Standing Committee on Privileges and Elections (No. 8).

Several changes should indeed be made to allow disabled people to exercise their right to vote. In the 1984 federal election, there was a total of 64,169 regular polls and advance polls. Approximately 55% of them were in buildings with level access. Of the total number of polls, 19,742, or 31%, were in rural areas. Assuming that 55% of the rural polls were accessible, 8,884 polls were not in buildings with level access.

If it is impossible to find enough buildings with level access, there are alternatives. One is the mobile ballot box. This approach has been used at certain times in Canadian history, certainly when elections were conducted during times of war. Section 33(1) of the *Canada Elections Act* could be amended to provide that polling stations are to be established in buildings with convenient access that, as far as possible, provide level access. When a polling station provides no level access, the deputy returning officer and

the poll clerk should be authorized to take the ballot box and the necessary documents to the entrance of the polling station, or even outside, to permit disabled electors to cast their votes.

No amendments to the *Canada Elections Act* have yet been proposed in response to these recommendations, although we are aware that they are being developed. We believe that steps must be taken urgently to allow disabled voters to exercise their fundamental right to vote, a right enshrined in section 3 of the *Charter of Rights and Freedoms*.

Access to Television and Radio

The *Obstacles* report recommended that the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) require captioned programming as a condition for obtaining or renewing a TV broadcast licence (No. 54). The CRTC has so far encouraged, but not ordered, broadcasters to provide such a service. Under the current signal substitution regulations, when the same program is broadcast by different stations, a local television broadcaster can require a cable broadcaster to replace a distant program signal with a local one. As a result, American signals carrying closed captioning may be replaced by Canadian signals without it. As organizations representing disabled people point out, the Regulations have the effect of blocking closed captioning vital to the reception of programs by the hearing impaired.

In response, section 19(2)(i) of the Cable Television Regulations was amended to allow cable broadcasters to apply to be exempted from the substitution requirement. The CRTC has also told broadcasters that they should request substitution only when they have obtained a closed captioned version of that program or have been unable to get one.

We are of the opinion that this provision does not accomplish its objective because it leaves each broadcaster to decide whether to apply to the CRTC to keep the American closed captioned signals. We believe that an obligation should be placed on all television licensees to broadcast signals that include closed captioning when they are available.

The other recommendations dealing with access to television and radio have not been implemented, except that a Canadian Captioning Development Agency has been established (No. 55). In particular, no special radio programs have been devised by the Canadian Broadcasting Corporation for the visually impaired and the print-handicapped, and no special copyright régime as been set up for the non-profit transcription into other media of reading materials for their use (Nos. 52 and 53).

Access to Telephone Service and Modes of Communication

Access to telephone service is most important for disabled people who cannot move about easily or frequently. For those with hearing or speech disabilities, a telephone may have limited use unless special aids are available to overcome those disabilities. It was therefore recommended in *Obstacles* that special equipment, such as teletypewriters, be available. That equipment should be provided under a basic monthly charge (Nos. 56 and 57). *Obstacles* also contains recommendations for equipping federal offices and conference centres with special telephone equipment for the disabled and for producing standards of quality and adaptability in respect of aids as well as devices for disabled people (Nos. 58 and 59).

At the urging of the CRTC or on their own initiative, federally regulated telephone companies have implemented most of the measures needed to help the hearing impaired. For instance, a discount is provided for users of telephone devices for the deaf, and special remedial equipment is offered to the disabled at cost or is included in the basic monthly charge. Many public buildings have been equipped with public telephones accessible to wheelchair users. Some progress has been made in installing facilities for the hearing impaired in offices and conference centres, but the objective of universal accessibility is still far from being reached. Health and Welfare Canada has developed guidelines for the selection, fitting and maintenance of acoustic and other devices. However, federal-provincial co-operation is needed in this field if the guidelines are to achieve their purpose.

More sign interpreter services should be available at government-sponsored meetings and other programs, and consistent funding policies should be established. Interpreter services for the hearing impaired should be available upon request, and public notices of meetings of federal public hearings, including those of parliamentary committees, should make reference to the fact that these services are available on request.

- 41. We recommend that interpreter services for the hearing impaired be available upon request at federal public hearings, including those of parliamentary committees.**

Access to Information

As citizens and taxpayers, disabled people are entitled to the benefit of the information services provided by the federal government. The *Obstacles* report recommended that the National Library co-ordinate reading services for disabled people and that a Canadian Information Resource Centre on Disability be established (Nos. 60 and 61). It was also recommended that disabled people have access to federal publications and to a captioned version of government-financed films (Nos. 62 and 63).

Some progress has been made towards these objectives. For example, a Treasury Board circular has asked all federal departments and agencies to set aside 1% of their total publicity and information budgets for publications in forms suitable for disabled people. The National Library has also taken initiatives in co-ordinating services for disabled people. This would appear to be the extent of the steps taken to date to make information available in suitable form.

We urge the government to make more government publications available on tape or translated into Braille. The government should also make use of new techniques and devices that 'read' written materials to the visually impaired. As well, parliamentarians should be aware that services are available to assist them in communicating with their constituents in Braille if need be.

A Task Unfinished

A Slow Rate of Progress

It appears to the Committee that bureaucratic delays are partly responsible for the slow rate of progress in implementing many of the recommendations in *Obstacles* and agreed to by the responsible departments and agencies. Priorities with respect to

improving access for disabled Canadians seem to vary from one department or agency to another. There also appears to be inadequate co-ordination among the officials involved. The Committee heard testimony about many situations where the approach taken by public servants to meet the needs of disabled people was not responsive to the real problems they encounter, with the result that the problems remain unresolved.

Another delaying factor is the absence of effective co-operation among governments and private organizations in many areas of concern. Some of the changes needed to eliminate barriers to accessibility involve action not only by the federal government but also by provincial and municipal governments. There must be a concerted effort to reach agreement on adequate measures to assure the right of disabled people to the equal benefit of public services.

The spectre of heavy costs has been raised at times as a reason for delays in making reasonable accommodation to the needs of disabled people. Some have argued that we simply cannot afford full accessibility. We believe that the cost factor is often overplayed and used as an excuse to avoid responsibility. It is true that some of the changes needed to assure accessibility to facilities and services do not come cheaply. However, the cost of improving access must be compared to the costs of failing to provide a reasonable degree of accessibility. Among the latter, we have to count the cost of social assistance and the cost of in-home or institutional care for those who, with appropriate access to certain facilities and services, might be able to take a job or be reasonably self-sufficient.

We should also point out that improvements have not always taken the most cost-effective form. The Committee has heard examples of well intentioned efforts that were made (e.g., installing four elevators in an airport where one would have sufficed) without involving direct advice from disabled users of those services or facilities, with the result that much more money was spent than needed to resolve the problem adequately or remove the obstacle.

Before jumping to the conclusion that the cost of access for disabled people is too onerous, we have to consider the whole picture. Many of the changes are likely to benefit other members of the community, particularly children and the elderly. For example, lower drinking fountains and elevator access are likely to be of assistance to people who are not disabled. As we get older, many of us who are not now disabled will benefit from improved access to facilities and services.

Reactions from Disabled Canadians

The Director of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped, David Baker, expressed the reaction of disabled people to the slow rate of progress:

The handicapped community has waited a long time for equality and has been told for a long time that it never seems to be the opportune moment to be raising issues of equality and the costs just never seem to be met within the budget situation.

The Committee believes that disabled Canadians have been patient and reasonable in their requests and in reacting to inaction and delays. But patience has its limits. Future delays are likely to encourage litigation. Section 15 is now in force. Time and energy that could be used to devise steps to assure reasonable access to facilities and services will be spent fighting cases before courts and tribunals instead.

The frustrations the Committee heard from those representing disabled people stems largely from these factors:

- It is sometimes difficult to know which department or agency is responsible for solving a problem and who has specific responsibility within the department or agency.
- In almost every area of concern, there is no timetable or schedule for change; thus there is no certainty about the probable date for implementing the measures proposed to achieve accessibility.
- The solutions put forward by public servants, even with the best of intentions, are sometimes off target.

The Committee has taken these concerns into consideration in the recommendations that follow.

A Time for Action

We believe that accessibility to facilities and services provided or regulated by the federal government is particularly important if disabled people are to be in a position to get the full benefit of federal laws, regulations, policies and programs. If access is not provided, employment opportunities and the enjoyment of life generally are jeopardized. The Committee believes that the recommendations put forward in the *Obstacles* report provide an answer to the needs of disabled people and should be acted upon.

- 42. We endorse the recommendations of the *Obstacles* report concerning access to facilities and services and urge the Government and Parliament of Canada to take all measures necessary to implement them without further delay.**

Co-ordination at the Federal Level

The only centralized structure for co-ordinating federal government programs dealing with physically and mentally disabled people is the Secretariat for the Status of the Disabled in the Department of the Secretary of State. The Secretariat was created by order in council. It has a mandate to study new legislation and government policies affecting the disabled. The Secretariat tries to keep in touch with all relevant developments taking place in various departments and agencies. It also disseminates information on programs and facilities for disabled people.

The Secretariat is supervised by the Secretary of State, who is also the Minister Responsible for the Status of Disabled Persons. Neither the Secretariat nor the Minister has any statutory enforcement powers. They can only monitor developments and encourage change.

Recently, at the initiative of the Minister of State for Transport, a Transportation for the Disabled Implementation Committee was created, replacing an advisory group within Transport Canada. The Committee will co-ordinate the implementation of the *Obstacles* recommendations, the recommendations of a 1984 report to the Minister of Transport on air accessibility standards (the Ratushny report), and other measures affecting disabled people in areas under the jurisdiction of Transport Canada. This is a

welcome development that will deserve praise if it promptly turns recommendations into reality. Unfortunately, other departments have not taken similar steps.

A new permanent House of Commons Sub-committee on the Disabled and the Handicapped has also been constituted. It will "examine the annual reports of the Minister responsible for the Status of Disabled Persons and report and make recommendations to the House on any such reports and on questions referred to it by the House". Although the creation of the Sub-committee is an encouraging development, its mandate appears very limited in scope. The Sub-committee has no power to review existing government programs relating to disabled people unless they are referred to in the Minister's report or unless the Sub-committee is requested to do so by the House.

Provincial Initiatives

Two provinces have set up central agencies to co-ordinate governmental activities in relation to disabled people. These two examples might be used as models for a similar federal agency.

In Ontario, the Secretariat for Disabled Persons has acted since 1978 as the co-ordinating agency for all Ontario government programs for the disabled. The Secretariat reports to the Provincial Secretary for Social Development and the Cabinet Committee on Social Development. The Secretariat has four responsibilities that are quite similar to those of its federal counterpart: providing information, undertaking consultative activities, assisting in the review, analysis and co-ordination of policy, and facilitating or providing research. It also acts as a focal point between the government and disabled people to promote an awareness of government programs and to make sure that government policies are responsive to the needs of disabled people. In fact it acts as an advocate on behalf of disabled people in Ontario.

The Québec experience is also instructive. The *Office des personnes handicapées* was established by the *Act to Secure the Handicapped in the Exercise of Their Rights*. The Office is an autonomous body reporting direct to the National Assembly. Its mandate is to supervise and co-ordinate all services offered to disabled people, provide information and advice, promote the interests of disabled people, and encourage educational, professional and social integration of disabled people. This approach differs in many respects from that of the federal Secretariat. The Office identifies the problems encountered by individuals and groups in everyday life and initiates action to eliminate the barriers encountered in the areas of education, training, access to services and facilities and employment. The Office acts as a trouble-shooter in promoting the rights of disabled people. Over the six years of its existence, the Office has demonstrated its effectiveness and appears to have earned the trust of disabled people.

- 43. We recommend that a federal co-ordinating agency be made responsible for supervising the implementation of programs designed to help disabled people, including programs designed to provide accessibility to facilities and services, and that the agency actively promote the rights of disabled people.**
- 44. We recommend that this co-ordinating agency and the Minister responsible for it be given statutory recognition and be required to report annually to Parliament, the report to be automatically and permanently referred to the Sub-committee on the Disabled and the Handicapped.**

- 45. We recommend that the mandate of the parliamentary Sub-committee on the Disabled and the Handicapped be expanded so that the Sub-committee is authorized to initiate inquiries and make proposals concerning programs for the disabled.**

The Need for Priorities and Timetables

Disabled Canadians realize that all the changes needed to provide complete accessibility to facilities and services cannot take place immediately. But the absence of time-frames and priorities for change has led understandably to frustration and anxiety. Priorities must be established, as some changes are more urgent than others. Timetables must be adopted, indicating when and where corrective measures will be implemented.

- 46. We recommend that, in consultation with the Minister Responsible for the Status of Disabled Persons, all departments and agencies immediately establish priorities and timetables for implementing programs to provide access by the disabled to facilities and services under federal jurisdiction. These priorities and timetables should be tabled in Parliament and referred to the Sub-committee on the Disabled and the Handicapped.**

Consultation with Disabled People

The evidence before the Committee shows the need for more consultation between public servants and representatives of disabled people in devising cost-efficient measures to assure accessibility.

A number of departments and agencies have set up advisory committees with the participation of disabled people. The recently established Transportation for the Disabled Implementation Committee includes several representatives of disabled people. These initiatives should be encouraged and expanded in other areas.

- 47. We recommend that disabled people be consulted in the development of cost-efficient programs and measures designed to provide access by the disabled to facilities and services under federal jurisdiction.**

Statutory Powers and Remedies

Accessibility standards for transportation facilities and for telephone and television services are not set out in statutes or regulations. Instead they are found in guidelines, policy statements and individual decisions from departments and regulatory agencies. As such, they can be shelved, forgotten or revoked without notice, at any time.

Several acts of Parliament allow for the adoption of regulations establishing accessibility standards for particular services or modes of transportation. Among them are the *Ferries Act*, the *Canada Shipping Act*, the *National Transportation Act*, the *Railway Act* and the *Aeronautics Act*. More generally, the government can, by regulation pursuant to section 19.1 of the *Canadian Human Rights Act*, define standards for access to services and facilities under federal jurisdiction. Under section 19 of the same Act, the government can also, by regulation, provide that conditions forbidding discrimination against disabled people be included in contracts, permits,

licences and grants made or granted by the federal government. To date the government has made little use of these statutory powers to establish enforceable accessibility standards. By comparison, the Quebec *Act to Secure the Handicapped in the Exercise of Their Rights* places strict obligations on provincial transportation agencies and telephone companies and on owners of public buildings and buildings used as workplaces to make their facilities and services accessible.

- 48. We recommend that the federal government use its statutory powers under the *Canadian Human Rights Act*, the *Ferries Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Transport Act*, the *National Transportation Act*, the *Railway Act* and the *Aeronautics Act* to secure the full implementation of standards for accessibility by disabled people to facilities and services under federal jurisdiction.**

The *Canadian Human Rights Act* lists disability among the prohibited grounds of discrimination under section 3 of the Act. Individuals cannot be denied goods, services or facilities on the basis of their disability. Section 15.1 of the Act provides for approval by the Human Rights Commission of programs to adapt services or facilities for disabled people. Approval of such a program precludes any subsequent complaints concerning the approved services and facilities. It is not a discriminatory practice under the Act if a disabled person is discriminated against in the provision of facilities and services if it is the result of a *bona fide* justification (section 14(g)).

Violation of a right recognized under the Act may give rise to a complaint to the Canadian Human Rights Commission. The Commission then conducts an investigation. If the complaint is found justified and attempts at conciliation fail, the Commission is likely to appoint a tribunal to adjudicate the complaint. If the tribunal finds that the complaint is substantiated and that the premises or facilities in question require adaptation to meet the needs of a disabled individual, the tribunal "shall make such order...for that adaptation as it considers appropriate and as it is satisfied will not occasion costs or business inconvenience constituting undue hardship" (section 41(4)).

The Commission has attempted to define, in draft form so far, what constitutes a *bona fide* justification by using its power to enact guidelines under section 22(2) of the Act. It has not attempted to define the meaning of undue hardship. We believe that sections 14(g) and 41(4) of the Act may create undesirable loopholes if they are not interpreted strictly in the general context of the Act.

- 49. We recommend that the Canadian Human Rights Commission adopt new guidelines to ensure that any restrictions on the right of access by the disabled to facilities and services under sections 14(g) and 41(4) of the *Canadian Human Rights Act* are carefully limited and clearly defined.**

We also believe that the Commission should play an active role in monitoring the rate of progress in providing accessibility to facilities and services under federal jurisdiction and take such steps as may be required to assure conformity with the Act.

The Need for More Inter-governmental Co-operation

Transportation, communication and building supervision are not within exclusive federal jurisdiction. This may result in attempts to pass the buck, an approach that is detrimental to the advancement of the rights of disabled people. According to one witness, Yude M. Henteleff, Q.C., past president of the Canadian Association for Children and Adults with Learning Disabilities,

There has been much tiptoeing in the labyrinth of federal and provincial relations. We appreciate and we believe in the appropriate decentralization of power. But in the tiptoeing too many rights have not been given the priority they deserve. What this has resulted in, tragically, is a misapplication of resources, an abuse of individual rights, and particularly of the rights of those who need them most. This tiptoeing has to stop. Some sense collectively must begin to be made between the provinces and the federal government.

- 50. We recommend that the federal government develop priorities and timetables, in collaboration with provincial governments, for implementing programs to provide access to facilities and services by the disabled, that the government report to Parliament, by July 1, 1986, on progress towards this end, and that the report be referred to the Sub-committee on the Disabled and the Handicapped.**

Mental Disability

“ Mental illness is one of the least understood and least accepted of all illnesses. It creates fear and stereotypical responses in people. Yet who are the mentally ill? Potentially they can be people who suffer from varying degrees of illness, from short term situations that temporarily incapacitate an individual to long term illnesses that require continuous support and attention. Psychiatric disabilities have many possible causes, sometimes physical, sometimes psychological and sometimes social. For a great many people, such illnesses are shameful and embarrassing and as a result they are very reticent to stand up for their rights or to protest when injustice **”** has been done to them.

—Canadian Mental Health
Association, New Brunswick
Division, in a brief submitted to the
Committee

Introduction

The inclusion of mental disability in section 15 of the *Charter* marked an important step in the evolution of the protection of human rights in Canada. It recognized that we have an obligation to extend the equal protection and equal benefit of our laws to those who are often among the most disadvantaged in our society. The entrenchment of equality rights for the mentally disabled was in accord with Canada's international obligations enunciated in the 1971 United Nations Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons and the 1975 United Nations Declaration on the Rights of Disabled Persons.

The Meaning of Mental Disability

Although the *Charter* proscribes discrimination on the basis of mental disability, it gives no indication as to what is meant by this term. Mental handicap or disability is a prohibited ground of discrimination in the provision of public services and facilities and

in employment in the *Canadian Human Rights Act* and the comparable legislation of British Columbia, Manitoba, Ontario, Québec, New Brunswick and the Northwest Territories. The Ontario and New Brunswick human rights legislation has a definition of mental disability. Section 9(b) of the Ontario Code defines the term “handicap” as including a condition of mental retardation or impairment, a learning disability or a mental disorder. The New Brunswick Act includes in its definition mental retardation or impairment as well as learning disability or dysfunction.

The Canadian Association for Children and Adults with Learning Disabilities (CACLD) told us that there are 1.5 million Canadians with various types of learning disabilities. The CACLD urged that section 15 be interpreted as including learning disability — a hybrid physical and mental disability — as a prohibited ground of discrimination.

We accept this recommendation and would go even further. We believe that the concept of mental disability must be given a generous interpretation so that it results in the strongest protection possible for those involved. We would urge that mental disability, as set out in section 15 of the *Charter*, be taken to include mental retardation or impairment, learning disability and mental disorder, all of which are covered by the New Brunswick and Ontario human rights legislation. This comprehensive approach should also encompass previous and existing mental disabilities, whether actual or perceived.

Some federal statutes, such as the *National Training Act* and the *Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act*, do not use legal terms consistent with section 15 of the *Charter*. We believe that all legislation providing benefits or protection to the mentally disabled should be enacted in terms that reflect, so far as reasonably possible, the protection afforded the mentally disabled in section 15 of the *Charter*, broadly construed.

51. We recommend that federal laws and policies providing benefits or protection to the mentally disabled be appropriately amended so that they cover those with a mental disability in the comprehensive sense, that is, mental retardation or impairment, learning disability and mental disorder.

Canada Elections Act

Section 3 of the *Charter* guarantees to all Canadians the right to vote to elect members to the House of Commons. The participation of all Canadians in the choice of those who will govern them is the lifeblood of our political system. Section 14(4)(f) of the *Canada Elections Act* disqualifies from voting those who, by reason of “mental disease”, are involuntarily confined or who are deprived of the management of their property.

Mental disabilities are not all alike. Some are short-term or temporary while others are long-term. Some are episodic — they are experienced for short periods of time. Some are totally disabling while others affect the ability to cope only in certain circumstances. Those who are mentally disabled are not necessarily less capable of casting a considered ballot than those who are not.

The Special Committee on the Disabled and the Handicapped, in its 1981 report, *Obstacles*, the Chief Electoral Officer, in his 1984 *Statutory Report*, and the House of

Commons Standing Committee on Privileges and Elections, in an April 1985 motion, have all called for a re-examination of section 14(4) of the *Canada Elections Act*. In the course of our proceedings, the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, British Columbians for Handicapped People, the Alberta Committee of Consumer Groups of Handicapped People, the Saskatchewan Voice of the Handicapped, the Psychiatric Patient Advocate Office, the Canadian Human Rights Commission, the Canadian Association for Community Living and the Canadian Mental Health Association all called for the repeal of this provision.

Ontario has amended its *Election Act* to allow all people in psychiatric institutions and in institutions for the mentally disabled to vote. This amendment was given its first test during the May 1985 Ontario election. Patients were informed of their right to vote. Mobile polls were sent around the wards to facilitate the casting of ballots. Psychiatric institutions were designated as rural polls, thus allowing registration up to and including voting day. Of the residents in the 10 Ontario psychiatric institutions, 58.9% of those who were eligible to vote were enumerated. Seventy per cent of those enumerated actually voted on election day.

To continue to deny the franchise to those in psychiatric institutions is to deny them a benefit of the law on the basis of their mental disability. Although the denial of the right to vote to specific persons in particular circumstances may be justifiable, this is no reason to exclude a whole class of people from this benefit of the law. The mentally disabled should be subjected to the same rules as other Canadians when it comes to being enumerated and exercising the right to vote under the *Canada Elections Act*.

- 52. We recommend that section 14(4)(f) of the *Canada Elections Act* be repealed so that the mentally disabled have the same right to be enumerated and to vote as all other Canadians.**

Unemployment Insurance Act

Unemployment insurance has developed into a scheme to provide income replacement during temporary involuntary losses of employment. The 'availability for employment' factor in the program is now of less importance because of the addition of sickness, maternity and adoption benefits — also known as 'special benefits'.

Claimants for regular unemployment insurance benefits must have between 10 and 14 insurable weeks of work before they are eligible (unless they are new entrants or re-entrants to the workforce). Claimants for special benefits, which include sickness benefits, must have 20 insurable weeks before they become eligible.

Those who are mentally disabled for short periods of time are treated unfairly by the provisions of the *Unemployment Insurance Act* because they have to contribute for a longer period to become eligible for sickness benefits than do those claiming regular benefits. As we stated in Chapter 2, the distinction between the contribution eligibility periods for regular and special benefits is inconsistent with section 15 of the *Charter*. We recommended in that chapter that the *Unemployment Insurance Act* be amended to make the qualifying period for special benefits the same as that for regular benefits.

Criminal Code

The provisions in the *Criminal Code* for dealing with the mentally disordered offender have been under critical review for many years. In 1976, the Law Reform Commission of Canada tabled a report entitled *Mental Disorder in the Criminal Process*. In 1981, the Special House of Commons Committee on the Disabled and the Handicapped recommended in *Obstacles* that the *Criminal Code* be amended to replace Lieutenant Governor's warrants, define the rights of the mentally ill and retarded, and establish procedural fairness for the accused at all stages of the criminal process.

In part as a result of this report, the Department of Justice Criminal Law Review established a Mental Disorder Project, which has recently completed consultation and reported its findings to the Minister. In an August 19, 1985 speech to the Canadian Bar Association annual meeting in Halifax, the Minister of Justice indicated that *Criminal Code* amendments dealing with the mentally disordered offender would soon be brought before Parliament.

At any time before issuing a verdict, a court may, where there is sufficient reason to believe that an accused is incapable by reason of insanity of conducting his or her defence, hear evidence on that question. If the accused is found unfit to stand trial, he or she is ordered by the court to be held in custody until the pleasure of the Lieutenant Governor is known. As well, an accused person found not guilty of an indictable offence by reason of insanity is ordered to be held in custody until the pleasure of the Lieutenant Governor is known.

Those found unfit to stand trial or not guilty of an indictable offence by reason of insanity can be held for an indefinite period under a Lieutenant Governor's warrant. The *Criminal Code* gives the provinces discretion to establish Lieutenant Governor's warrant review boards. Once such a board is set up, it must review each warrant on a regular basis. The opinions expressed by these boards are advisory and not binding on the provincial cabinet or attorney general who usually exercise the Lieutenant Governor's powers in this matter. Hearing procedures vary from board to board across the country.

The Saskatchewan Voice of the Handicapped, the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, the Canadian Association for Community Living, the Psychiatric Patient Advocate Office and the Canadian Mental Health Association urged us to recommend that the *Criminal Code* be amended so that the mentally disabled are treated fairly, effectively and within the least restrictive environment possible.

In reviewing the provisions of the *Criminal Code* dealing with mentally disordered offenders, we identified a number of measures that may not accord equal protection and equal benefit of the law to the mentally disabled. These are as follows:

- both those found unfit to stand trial and those found not guilty by reason of insanity are subject to Lieutenant Governor's warrants although their respective statuses in the criminal justice system are different — one has not been to trial while the other has had the case against him or her presented in court;
- those found not guilty of an indictable offence by reason of insanity are subject to a Lieutenant Governor's warrant, while those with the same verdict in relation to a summary conviction offence are not;

- those acquitted by reason of insanity are subject to a Lieutenant Governor's warrant, while those who successfully invoke the defence of automatism are not;
- a convicted person who becomes mentally disabled in a provincial prison is subject to a Lieutenant Governor's warrant while such a person in a federal penitentiary is not; and
- a person subject to the jurisdiction of a Lieutenant Governor's Warrant Review Board has fewer evidentiary and procedural protections than a person dealt with under a provincial mental health act.

The amendments to the *Criminal Code* to be brought forward by the Minister of Justice as a result of the Criminal Law Review Project must deal effectively with these anomalies and inconsistencies. They should be based on the following general principles:

- the determination of guilt should be separated from the determination of mental competence;
- the mentally disordered accused should be provided with full evidentiary and procedural protections;
- a court hearing a mental disorder proceeding should have available to it a full range of detention and treatment measures;
- in each case, the court should impose the least restrictive disposition possible on the mentally disordered accused or offender; and
- each mentally disordered accused or offender's case should be reviewed by an independent quasi-judicial body whose recommendation is binding on the Lieutenant Governor.

53. We recommend that the Minister of Justice bring forward amendments to the *Criminal Code* at the earliest opportunity to eliminate those provisions denying the mentally disabled the equal protection and equal benefit of the law.

Other Matters

The medical screening process under the *Immigration Act* can have the effect of excluding those with certain mental or physical disabilities from admission to Canada. In Chapter 8 we discussed the medical standards that immigrants to Canada must meet and recommended the review of those standards. We deal with the mentally disabled, as well as the physically disabled, in the workplace in a subsequent chapter on employment equity (Chapter 13).

Part-Time Work

“ I have a business background, retired just last year, and had worked a little bit part-time before I decided to retire. So I can certainly see the need for changes in the part-time field. Part-time workers are certainly discriminated against. What was amazing to me, although I had chosen to do that work, was that you were expected to know just as much as full-time workers did, and to take the same responsibility; you got called on the carpet for the same type of things. Yet, there were no benefits for you at all. **”**

—Mrs. Grace Hume, Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs, in testimony before the Committee at its Edmonton hearing

Introduction

Problems encountered by part-time workers were brought to the attention of the Committee by many organizations and individuals. They generally recommended legislative action to ensure that members of this group, which represents a significant minority in the workforce, receive the same treatment and benefits, on a *pro rata* basis, as full-time workers.

The majority of the Committee views the lack of benefit coverage available to part-time workers as compared to full-time workers as an example of the systemic discrimination referred to in Chapter 1, which is contrary to section 15. Since most part-time workers are female, it is women who must bear the impact of laws that treat part-time workers less favourably than their full-time counterparts.

On a breakdown of the part-time workforce by sex, that workforce turns out to be 72% female. On a breakdown by age, it is composed of young people aged 15 to 24 to the extent of 44%. In both cases, these groups are represented disproportionately to their numbers in the general population. The Canadian Advisory Council on the Status

of Women explained to the Committee their view of how the failure of legislatures and governments to assure adequate protection for part-time workers constitutes systemic discrimination against women:

The drafting of the legislation would not be obviously discriminatory towards women, but the majority of part-time workers are women. An Act that included this type of exclusion would therefore have a disproportionate and adverse effect on women as a group. This adverse effect is actually a form of systemic discrimination....

[I]t is rare these days that a piece of legislation deliberately excludes women. Systemic discrimination is much more deeply rooted in the system; it also has a disastrous effect on the economic situation of women as a group.

Several of the members of the Committee do not accept the view that the situation represents a case of systemic discrimination by the state against either women or young people. However, all members of the Committee are agreed that the position of part-time workers should be addressed on the basis of general equality concerns. There are obviously considerations of equity, which transcend the letter and spirit of section 15, that must be taken into account in any review of the part-time worker's situation.

One of the difficulties in dealing with the subject of part-time work in a precise way is the abundance of categories and definitions of part-time workers. Part-time workers may be regular, temporary, casual or seasonal. Different eligibility requirements for benefits or protection under different statutes lead to different concepts of part-time work for different purposes.

In general, the circumstances of part-time workers can be summarized as follows:

- they are frequently paid less per hour than their full-time counterparts;
- they may not qualify for unemployment insurance benefits;
- they are often denied the right to participate in employer-sponsored pension and benefit plans;
- they may not be eligible for sick leave, paid vacation or statutory holidays; and
- they may not be entitled to participate in the Canada or Quebec Pension Plans.

That this situation persists can be attributed to the fact that most employment standards and employment benefits legislation was drafted with the full-time worker principally in mind.

The Part-time Work Option

In 1981, 13.5% of the entire workforce was considered part-time. By 1985, the participation rate had grown to more than 15%. Experts predict that this work option will be even more popular in the future. The Commission of Inquiry into Part-time Work (the Wallace Commission), in its report entitled *Part-Time Work in Canada* (1983), estimated that the part-time component of the workforce could be expected to increase to between 15% and 19% of the entire workforce by the end of the century. We have already passed the 15% mark, and there are other projections that lead us to believe that this may be a conservative estimate. However, there is no reason to doubt

that the growth will continue. It is important that we recognize the increasing contribution to the economy of part-time workers and adjust our laws and policies accordingly.

There are many reasons why part-time work has become an attractive option. Studies have shown that people are more likely to work part-time when entering the workforce initially, or when leaving it prior to retirement. Women, however, are heavily represented in the part-time workforce during their prime working years. Statistics show that over 60% of women in part-time employment are married and are between the ages of 25 and 44. Part-time work is a useful and, in many cases, necessary means for these women to assist in supporting their families. It is one way for many women to accommodate family responsibilities and contribute financially to the family unit.

Young people who take part-time jobs often have commitments — for example, to educational programs they need to finance — that preclude full-time work. Sixty-seven per cent of young part-time workers are students. Others engage in part-time work because they have been unable to find full-time work in a period of high unemployment. It would be a mistake to undervalue these young people by denying them their equitable share of employment benefits.

Older people often view part-time work as the preferable way of maintaining a manageable role in the workforce. If a more flexible approach to retirement is substituted for mandatory retirement, as suggested in Chapter 3, it will be important to ensure that the part-time work option is attractive to older people. One way of doing that is to require that part-time workers receive their fair share of benefits.

In expressing the need for increased benefits and protection for part-time workers, we note and share the concern expressed by unions such as the Canadian Air Line Employees Association, in testimony before the Committee, that part-time work not be expanded at the expense of full-time jobs. Several recent labour disputes have focused on the subject of part-time work. The unions involved in these disputes and others fear that large employers, in the interests of economy, may attempt to reduce their full-time workforce, replacing these workers with part-timers. There would be fewer grounds for this fear if part-time workers had the advantage of similar status to full-time workers.

The Federal Role

Federal legislation and federal government activity affect the part-time work environment in several ways. The *Unemployment Insurance Act* and the *Canada Pension Plan* are potentially applicable to all Canadians who enter the workforce. However, by virtue of requiring that a person work at least 15 hours per week or earn at least 20% of the earnings ceiling per week (\$92.00 in 1985) to be eligible for benefits, the UI Act prevents many part-time workers from receiving benefits in the event of loss of work, pregnancy or sickness (section 13(1) of the Regulations). Since a large percentage of part-time workers, almost 40%, works less than 15 hours per week, the minimum qualification for insurance coverage excludes a significant number of workers. The Wallace Commission, the Canadian Advisory Council on the Status of Women, and the Charter of Rights Educational Fund, in the report of the Statute Audit Project, all recommended that this requirement be less stringent. The *Canada Pension Plan*, by exempting the first \$2,300 in earnings from contribution, is not fully responsive to the position of part-time workers in that those earning less than that amount yearly will not be members of the Plan. By relaxing the qualifications for these benefits, Parliament would be responding to a need identified by many groups.

On a narrower basis, the *Canada Labour Code* establishes employment standards for federal Crown corporations and employers operating federally regulated undertakings, such as banks and airlines. It is estimated that about 10% of the employees subject to the Code work part-time. The percentage of part-time workers in the federal public service is approximately 4.5%. While the number of part-time workers operating under federal law is much lower than in the provincial sphere, there is no doubt that Parliament and the government of Canada have a leadership role to play within the Canadian federal system in setting appropriate standards for the treatment of part-time workers.

Pension coverage, both public and private, is particularly problematic for part-time workers. The *Canada Pension Plan* and other pension statutes, which were obviously drafted to benefit full-time workers, do not adequately address the position of part-time workers. Many part-time public servants are not afforded pension coverage under the *Public Service Superannuation Act* whose regulations stipulate that only employees who work more than 30 hours per week can contribute.

The *Public Service Staff Relations Act* excludes from coverage those workers who work less than one-third of normal hours. This means that workers who fall below that line cannot be members of public service unions and cannot take advantage of the benefits available to full-time workers. The *Public Service Employment Act* has a similar application, excluding those that work less than one-third of normal hours from a number of benefits, including the right to enter in-house competitions for public service positions.

There are also situations where many part-time employees cannot qualify for benefits because the benefits were designed essentially for full-time workers. For example, those working less than one-third of normal hours in the public service can seldom qualify for overtime, because even if they work beyond their regular hours, they might still not exceed normal working hours, that is, normal *full-time* working hours. Until the *Canada Labour Code* was amended in 1984, many part-time employees under its jurisdiction were not paid for statutory holidays, because eligibility rested on the requirement of working 15 days in the 30-day period preceding the holiday. This provision in the Code, which would on its face have excluded many part-time workers, has been changed so that employees who cannot meet the requirement because their hours preclude them from doing so will be compensated on a *pro rata* basis (section 56(3)). Sick leave and maternity leave under the Code are provided on a *pro rata* basis but, as indicated elsewhere, employees working less than 15 hours per week would not be eligible for unemployment insurance benefits during their sick leave or maternity leave period.

In the recent federal budget (May 1985), several changes were announced that could improve the pension prospects of part-time workers. These include a proposed amendment to the *Pension Benefits Standards Act*, which sets minimum standards for pension plans established by companies in federally regulated industries and Crown corporations, to provide that part-time workers who have earned at least 35% of the Canada Pension Plan's yearly maximum pensionable earnings (that is, those who have earned \$8,190, the CPP maximum for 1985) for two consecutive years with an employer must be eligible to join pension plans available to full-time workers in the same occupational group. Employers would have the option of setting up separate plans providing equivalent benefits to part-time workers. While this proposal represents an important recognition of one of the concerns of part-time workers, it is doubtful whether it will have a significant effect, because the salary floor is so high as to continue to exclude many part-time workers.

Benefit Coverage

We have considered the concerns of employers, which were documented in the Wallace Commission report, that if employer contributions to benefits for part-time workers were required on a more extensive basis than is currently the case, it would increase both direct and administrative costs to such an extent that many employers would significantly lessen their reliance on part-time workers. From the employee's perspective, it is quite likely that many part-timers, particularly young people and those at the low end of the wage scale, would be reluctant to accept a change that would require them effectively to forgo a portion of their salaries in order to contribute to certain benefit plans. We think that the cost factors, while important to many employers and some employees, should not overshadow the interests of fairness.

A Consistent Definition

The task of determining, under the *Canada Labour Code*, which part-time workers will be eligible to be members of the same bargaining unit — and therefore more likely to be entitled to the same benefits — as full-time workers has fallen to the Canada Labour Relations Board. In a series of cases since 1975, the Board has been following a general policy of including part-time workers in the same bargaining unit with full-time workers, unless there is good reason not to do so. Distinctions are made not on the basis of the number of hours worked or the way the job is classified, but on the regularity and continuity of employment. One way of assuring better benefit protection for part-time workers is to extend the coverage of union-negotiated benefit plans to them.

In considering the position of part-time workers, the Committee was struck by both the difficulty of arriving at a comprehensive and fair definition of part-time workers for benefit entitlement purposes and the inconsistency that exists in the provisions of federal laws affecting part-time workers. We are not prepared to suggest a specific general definition based on hours worked, because we realize that some variations will be dictated by the nature of the provisions of the various federal statutes and regulations we have reviewed. However, we do feel strongly that the inclusion of part-time workers within these provisions should be as broadly based as is reasonably possible.

The *Canada Pension Plan* and the *Unemployment Insurance Act* are complex statutes that would be difficult to modify on a piecemeal basis. The Canada Pension Plan is a contribution-based pension scheme, applying to both employed and self-employed individuals, that would seem to require some minimum income base from which contributions can flow. The \$2,300 (1985) limit may exclude some workers, but we are not convinced that such a requirement is patently unreasonable. The *Unemployment Insurance Act* eligibility requirement of 15 hours per week or 20% of the weekly earnings ceiling may exclude many part-time workers, but once again, some minimum qualification for coverage would seem to be essential to the overall scheme. The challenge is to set the minimum requirements at a reasonable and fair level having regard to the legitimate interests and expectations of part-time workers.

The Committee had the benefit of the recommendations of the Wallace Commission, which dealt entirely with the problems associated with part-time work. Although the focus of this Committee and the Wallace Commission are different, we agree with many of the Commission's recommendations, as they satisfy our attempt to extend to part-time workers the equal protection and benefit of the law.

The Wallace Commission dealt with the question of whether government should adopt an all-encompassing definition that would include all types of part-time workers, or whether the definition, particularly for legislative purposes, should be a limited one including only regular part-timers. One of the factors considered in opting for a broad definition was the result of a study prepared for the Commission. The study indicated great diversity in the types of work schedules applying to part-time workers, a diversity that points to the need for a flexible standard. A narrow definition of part-time work based on a minimum number of hours per week or per month would exclude a large number of workers. It is our view that a broad definition is appropriate and that it should cover all types of workers, including seasonal. We would adopt the Wallace Commission's description of a seasonal worker as one who is hired seasonally or for part of a year to meet seasonal changes in an employer's demand for or supply of labour.

- 54. We recommend the adoption of a definition of part-time work that would cover all categories of part-time work, including seasonal work, as follows: a part-time worker is one who works fewer than the normally scheduled weekly or monthly hours of work established for persons doing similar work.**

Statutory benefits of the kind required under the *Canada Labour Code*, such as vacations, statutory holidays, sick leave, and maternity leave, and benefits under similar federal employment policies, should be available to all part-time workers, including seasonal workers, on a *pro rata* basis.

- 55. We recommend that all federal employment standards legislation and policies be amended to ensure that part-time workers, including seasonal workers, receive the same statutory benefits on a *pro rata* basis as full-time workers.**

Special considerations apply to contributory pension and insurance schemes, where a degree of certainty may be required. The cost to employers of providing pension coverage to part-time workers becomes disproportionate to the benefits realized when the number of hours worked is very small. This suggests that minimum qualifications may be desirable. It would also be difficult for employers to set up administrative mechanisms to accommodate contributions from workers who are attached to the workforce for a short length of time. We agree that a realistic period of continuous or regular employment may be necessary to establish eligibility.

While we agree that certain limited exemptions from pension and insurance benefit coverage may be desirable from both an employer and an employee point of view, we reject any suggestion that these distinctions be based on age or any other factor prohibited under section 15 of the *Charter*. Accordingly we reject the Wallace Commission's recommendation that those under 25 years of age should be exempted from participating in pension and insurance plans, even though the Canadian Human Rights Benefit Regulations treat this as acceptable.

- 56. We recommend that federal laws and policies be amended to ensure that part-time workers, including seasonal workers, who work eight hours a week or more and who have worked for their employer for at least one year, contribute to and be eligible for benefits, on a *pro rata* basis, under employer-sponsored pension and insurance plans applicable to full-time workers.**

These same considerations apply to the eligibility requirements under the *Unemployment Insurance Act*. While we feel that the 15-hour per week limit is too high, we do not favour extending coverage to all part-time workers *pro rata*, primarily because of the administrative difficulties this would cause to employers and

government. We urge that the current review of the *Unemployment Insurance Act* take the needs of part-time workers into account when considering eligibility requirements. We recommend that the 15-hour limit be lowered. Without specifying what the hourly limit should be, we urge that it not be less than eight hours per week.

- 57. We recommend that the requirement that an employee work 15 hours per week to contribute to and be eligible for benefits under the *Unemployment Insurance Act* be reduced to reflect better the work schedules of part-time workers, and that the hourly limit that is set be not less than eight hours per week.**

Vesting and Portability

Vesting and portability of pensions are general concerns in our increasingly mobile labour force, but they have particular implications for part-time workers. Part-time jobs are often short-term, so that part-time workers are not likely to stay in a job long enough for their pensions to vest. We note that the 1985 federal budget proposed amending the *Pension Benefits Standards Act* to allow for vesting of pension credits after two years. Other proposals were made to improve the portability of pensions. It is important that the concerns of part-time workers be kept in mind when these issues are considered.

- 58. We recommend that federal laws and superannuation plans reflect the particular needs of part-time workers for early pension vesting and portability rights.**

Our recommendations relating to part-time work are general in nature for several reasons. This complex subject has provincial as well as federal implications that should not be treated in isolation. The Wallace Commission report illustrates the breadth of the issues and the difficulties involved in setting standards for divergent types of work. Submissions to the Committee underscored the concerns of part-time workers and reinforce our view that the federal government should assume the lead by taking steps to ensure that part-time workers are treated equitably and uniformly by comparison with full-time workers in similar positions.

Employment Equity

“ We must make every effort to identify and remove, barrier by barrier, discriminatory advantages. The federal government should set an example by further expanding its employment practices and decision-making processes so that all Canadians are not only free from adverse discrimination but, also, can enjoy just employment conditions which provide fair access to meaningful work and equitable participation in the life of our society. ”

**—Gerald Vandezande, Citizens for
Public Justice, in testimony before
the Committee at its Ottawa
hearing**

Introduction

Employment constitutes a key area in which the right to equality and the equal benefit of the law must be achieved. Employment is one way for Canadians to become fully contributing, independent members of society. Employment equity is a way of eliminating discrimination against some Canadians in the employment area. It is, in the words of Judge Rosalie Abella, a “strategy designed to obliterate the present and the residual effects of discrimination and to open equitably the competition for employment opportunities to those arbitrarily excluded. It requires a special blend of what is necessary, what is fair and what is workable”.

We believe that in an ideal system all individuals should be hired and promoted on the basis of merit. The best person should get the job. We recognize nevertheless that the merit system has not worked adequately for some groups. Employment equity programs are important instruments for redressing the present imbalances created by discrimination.

An employment equity program aims at more than non-discrimination in employment. It involves positive steps to remove discriminatory barriers and remedy the effects of past discrimination. A comprehensive, results-oriented program allows the

employer to identify and eliminate discriminatory practices and policies and to redress the balance by adopting appropriate special measures. The purpose of such a program is to open the competition to every qualified individual who would be eligible for employment but for the existence of discrimination, conscious or unconscious. It is not intended to penalize anyone or oblige employers to hire unqualified people. Rather, the objective is to advance individuals belonging to segments of Canadian society that have been discriminated against in the past so that they can compete equitably for employment or promotion.

Employment equity programs define the standard the employer must meet. There are three important aspects to such a program:

1. Equal opportunity measures, which come after a thorough examination of
 - a) data on the participation rates, occupational distribution and income levels of employees by category; and
 - b) all policies and practices in place to identify and subsequently eliminate any discriminatory barriers;
2. Special measures, which can be remedial or supportive. Training on the job is an example of such measures; and
3. Goals and timetables. These are an essential component of any affirmative action or employment equity program. They provide an indicator of the success and effectiveness of the measures taken.

Distinctive features may be added to suit the needs of different employers, regions or sectors of the economy. Special programs must be flexible, adjusted to each situation, and reviewed periodically to assess their adequacy and the continuing need for them.

The Constitutional Foundation of Employment Equity

The concern about employment equity and the need for special programs to eliminate discriminatory practices and redress imbalances conforms with the letter and the spirit of section 15(1) of the *Charter*, as interpreted in light of other *Charter* provisions. The wording of section 15(2) is particularly relevant. It states that subsection 1 does not preclude laws and programs intended to ameliorate conditions of disadvantaged groups, including those disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability.

Other sections of the Constitution demonstrate a similar concern with ensuring that economic disparities are tackled by appropriate measures favouring disadvantaged groups. For instance, section 36 states that Parliament and the government of Canada are committed, with the provinces, to promoting equal opportunities for the well-being of Canadians and furthering economic development to reduce disparity in opportunities. The same concern is reflected in section 6, which states that the right to move and the right to gain a livelihood do not preclude laws and programs favouring the socially or economically disadvantaged.

We therefore believe that, as a constitutionally enshrined right, no individual should be denied employment opportunities or benefits for reasons unrelated to ability.

We also believe that the amelioration of conditions of groups that have suffered discrimination in the past, because of their race, colour, sex, ethnic origin and other prohibited grounds of discrimination under section 15, is a constitutionally established goal that must be reached. Employment equity makes sense, because the efficient use of human resources requires the assurance of equal opportunities. Otherwise, essential skills and talents will be lost or underused.

Although the courts are empowered, under section 24(1) of the *Charter*, to enforce violations of the right to equal treatment in the employment area, we believe that Parliament must act quickly and effectively to assure employment equity at the federal level and encourage similar changes at the provincial level.

The Victims of Past Discriminatory Practices

The *Charter* pays special attention to women, disabled people, Native peoples and visible minorities. These are the “designated groups” we refer to later in this chapter. These groups are mentioned in section 15 of the *Charter*, and other sections are equally explicit. Section 25 recognizes aboriginal rights and freedoms. Section 27 states that the multicultural heritage of Canadians must be pursued and enhanced. Section 28 affirms that the rights confirmed by the *Charter* are guaranteed equally to men and women.

Various statistical studies, some of them referred to in the report of the Royal Commission on Equality in Employment (the Abella report), provide a bleak picture of employment opportunities and benefits for these designated groups. They show an imbalance, both statistical and monetary, in the workforce. Women have lower average incomes. They are employed predominantly in the sectors and jobs that are the lowest paid. They do not earn the same amount as their male counterparts for performing the same or similar jobs.

Disabled people suffer from extraordinarily high unemployment rates. When they are employed, they tend to be concentrated in the low-paying, marginal sectors of the labour market. They also have expenses that non-disabled workers do not face, such as medication, special aids and devices and special transportation services.

Native people also experience high levels of unemployment — about five times higher than the non-native population. When they are employed they are usually concentrated in the lowest paid, unskilled sectors of the labour market and have disproportionately low incomes.

Recent immigrants to Canada also face difficulties advancing in the workforce. They are frequently found in the lowest paid, lowest skilled and most vulnerable sectors of the labour market.

From a purely economic standpoint, employment equity is needed to ensure that human resources are not wasted because of discriminatory practices. A healthy economy needs the contributions of all qualified people willing to work. The exclusion of women, visible minorities, disabled people and Native people from job opportunities and benefits can only contribute to the high cost of social service programs.

The Need for Special Programs

Many witnesses heard by the Committee advocated strengthening and extending existing special programs in employment to cover all employers under federal jurisdiction. These recommendations come not only from interest groups representing women, disabled people and visible minorities but also from groups such as the Solidarity Coalition of British Columbia, a broadly based organization of provincial and community groups, the Citizens for Public Justice, an ecumenical movement of Canadian Christians, and the Public Service Alliance of Canada. Some witnesses, however, such as Professor Conrad Winn of Carleton University, were opposed to setting quotas as part of special programs, while other individuals and organizations, such as the Christian Labour Association of Canada, were opposed to special programs. One of their main concerns was that a person's membership in a particular group, rather than his or her qualifications, would determine eligibility for employment and promotion. It was also argued that remedial measures give an unfair advantage to women, disabled people, Native people, and members of visible minorities. The fear was expressed that individuals hired or promoted under special programs would face hostility from other employees and that some people so hired would feel they had been accepted on a token basis and not on their own merit.

Shari Stein, of the Coalition for Employment Equity for Disabled Persons, expressed the view of the majority of witnesses that addressed the subject of employment equity when she told the Committee:

In an ideal society you do not need affirmative action. But in a society such as ours, where it has been recognized that certain groups of people, including handicapped adults, are at a disadvantage, you do need some kind of measure to catch up, to bring those people to a point of equal competition on the job market.

The majority view is in line with the recommendations made in *Obstacles*, in the report of the Parliamentary Committee on Visible Minorities in Canadian Society, *Equality Now!*, and in the Abella report, *Equality in Employment*. All these reports came about as the result of broad and comprehensive consultative processes. They all independently recommended the implementation of employment equity through legislation.

Few employers have followed suggestions, made by bodies like the Human Rights Commission and Employment and Immigration Canada, to set up voluntary employment equity programs. Quantitative and qualitative imbalances in the labour market still remain. As a result, we have concluded that the time has come for statutory employment equity programs.

Existing Employment Equity Programs

Government Initiatives

After World War II, an affirmative action program gave returning veterans preferential treatment in relation to job opportunities. The program was successful, but it worked to the detriment of women. Many were excluded or dismissed from jobs they had held during the war, particularly blue collar jobs. The preferential hiring program for veterans still exists under the *Public Service Employment Act*. More recently, a massive program, fully supported by successive governments, was successful in increasing francophone representation in the federal public service to a level comparable to their presence in the Canadian population. Targets and goals were

established to redress an historical imbalance. Other programs, many of which were of a voluntary nature or lacked enforcement mechanisms, have not been as successful.

Special programs for women in the federal public service were introduced in the 1970s. Others were established to promote the participation of Native people in the public service, more particularly in the Department of Indian Affairs and Northern Development. The *Canada Oil and Gas Lands Act* has also been used in some instances to require corporations undertaking resource development to promote the employment and training of Native people.

Since 1980, affirmative action pilot projects have been introduced in the Treasury Board Secretariat, Employment and Immigration Canada, the Department of the Secretary of State, the Public Service Commission and Environment Canada. The experience drawn from these projects was used to establish general guidelines on affirmative action, which were adopted by the Treasury Board in 1983. The guidelines aimed at improving employment opportunities and benefits for women, disabled people and Native people. The guidelines were recently amended to include members of visible minorities. The guidelines cover most federal departments and agencies, with the notable exceptions of the Canadian Armed Forces, the Royal Canadian Mounted Police, Crown corporations and federal agencies with few employees. The RCMP has, however, taken steps to attract more recruits from the designated groups.

Under the guidelines, departments and agencies are to draw up action plans neutralizing discriminatory practices, set numerical targets, and establish temporary special measures to redress the effects of past discrimination. Action plans are supposed to be implemented in 1985 and reviewed beginning in 1987.

The Treasury Board Secretariat, in conjunction with the Public Service Commission, is to review the action plans and provide comments to departments and agencies. However, several departments and agencies have missed the implementation deadline called for in the guidelines. As a result, many federal departments and agencies have still not implemented special employment equity programs.

Employment and Immigration Canada has also encouraged, advised and assisted industries in setting up employment equity programs or related strategies. However, few employers have signed agreements to implement employment equity. Again, the voluntary approach appears to have met with a disappointing response.

Canadian Human Rights Commission Initiatives

The *Canadian Human Rights Act* empowers the Commission to participate actively in setting up employment equity programs. Because discriminatory employment practices are prohibited under section 10 of the Act, they may give rise to a complaint to the Commission. Under section 38(1) of the Act, a Commission investigator or a conciliator can recommend the adoption of a special program as part of the settlement of a specific complaint.

Section 15 of the Act states that special programs for assuring employment equity do not constitute discriminatory practices. Under section 15(2), the Commission can advise and assist employers who want to adopt a special program. The Commission has published guidelines called *Special Programs in Employment: Criteria for Compliance*, but few employers have used the guidelines to set up programs.

Tribunals appointed under the Act to inquire into complaints have even wider powers than the Commission itself. Section 41(2) of the Act allows a tribunal to order a respondent to adopt a special program or take other steps. The wording of these provisions appears to have been influenced by Title VII of the U.S. *Civil Rights Act*. Saskatchewan and Québec have followed suit; in both jurisdictions, a competent court or tribunal can impose a mandatory affirmative action program. Other provincial jurisdictions authorize only voluntary programs.

Although the Canadian Human Rights Commission has been active in advising and assisting employers with respect to special programs, few employers have set up such programs, either voluntarily or following settlement of a complaint.

In *Action Travail des Femmes v. Canadian National* (1984), a Human Rights Tribunal found that CN's hiring practices in respect of blue collar jobs in its St. Lawrence region had an adverse impact on the employment of women. The Tribunal ordered CN to comply with a detailed order concerning a special program to eliminate discriminatory practices against women. Among other temporary measures, the Tribunal ordered CN to hire one woman for every four blue collar positions filled in the future until an objective of 13% for female employees in such positions is attained. This particular measure was struck down by the Federal Court in a split decision. As of the writing of this report, an application for leave to appeal had been filed with the Supreme Court of Canada.

This long and expensive case remains an isolated one, and the Commission has endorsed the concept of statutory employment equity programs for employers under federal jurisdiction, because the Commission's powers have not proven effective in eliminating discriminatory practices by employers. Many discriminatory practices that might be addressed through an employment equity program are not obviously or intentionally discriminatory although they may have such an affect. Therefore the Commission's authority to promote employment equity is limited, as its jurisdiction does not extend to systemic discrimination in the view of the Federal Court of Appeal (*The Canadian National Railway and Canadian Human Rights Commission* (1983)). We recommend in Chapter 15 that such discrimination be covered by the *Canadian Human Rights Act*.

The Employment Equity Bill and Contract Compliance

The need for employment equity programs, as set out in the Abella report, brought a response from the federal government. Bill C-62 was introduced in June 1985. The bill provides for the establishment of employment equity programs in all corporations under federal jurisdiction, including Crown corporations with 100 or more employees. It does not include federal departments and agencies, which are already covered under the 1983 Treasury Board guidelines, the Canadian Armed Forces or the RCMP.

Under the Bill, the affected corporations would be required to take steps to remedy irregularities in the workplace experienced by specific, defined groups within Canadian society. These groups are women, Native peoples, people with disabilities, and members of visible minorities. Section 4 of Bill C-62 states that employment equity will be implemented by eliminating discriminatory practices, instituting positive policies and making necessary reasonable accommodation so that people belonging to designated groups will achieve a degree of representation proportionate to their representation in the Canadian population.

Employers would be required to report on employment equity to the Minister of Employment and Immigration who, in turn, would make public the progress of each regulated corporation towards the goal of employment equity. The Minister is empowered to issue guidelines to assist employers in implementing employment equity programs. An annual report would be tabled in Parliament by the Minister. Copies of individual reports made by each employer would also be available. Employers who fail to report would be liable to a fine of up to \$50,000. Regulations are to be issued specifying the nature of the information required from employers and the reporting procedures.

The government has also indicated that guidelines will eventually be adopted to ensure that contractors providing goods and services to the federal government adopt employment equity programs. Firms with 100 or more employees submitting tenders for goods and services worth more than \$200,000 will have to make a commitment in writing to implement employment equity programs on the basis of criteria to be established. Standards will be devised to assess contractors' employment equity performance. Employment and Immigration Canada is to supervise the implementation of the guidelines and assess the performance of contractors.

Firms that refuse to make such a commitment will not be invited to bid or be considered for contracts worth more than \$200,000. Firms that do not take the necessary steps to implement an employment equity program after agreeing to do so can be removed from further consideration for contracts worth more than \$200,000.

The Need for Employment Equity Programs for Federal Employers

The present Treasury Board guidelines, as well as the proposals embodied in Bill C-62 and the suggested contract compliance guidelines are to be commended. Taken together, they demonstrate the conviction that most major corporations under federal jurisdiction must take the necessary steps to eliminate discriminatory practices and enhance the employment opportunities of groups that were victimized by such practices in the past, thus redressing the balance. We support the approach of comprehensive employment equity programs as defined in the Abella report (Recommendation No. 3).

59. We recommend the adoption of legislation providing for employment equity programs at the federal level and obliging employers to

(a) develop and maintain employment practices designed to eliminate discriminatory barriers and

(b) improve where necessary the participation of qualified women, Native people, disabled people and underrepresented visible minorities in the workplace, without necessitating the use of quotas.

The 1983 Guidelines on Affirmative Action in the Public Service do not apply to the Armed Forces and the RCMP. Bill C-62 will not apply to the federal government as employer but will apply to Crown corporations and federally regulated corporations with 100 or more employees. There is no basis for such differences; employment equity legislation should apply to all employers under federal jurisdiction, including the Crown, with necessary adjustments being made by regulation for smaller corporations and agencies.

- 60. We recommend that employment equity legislation apply to all federal public sector employers and to employers under federal jurisdiction, with necessary adjustments being made by regulation for small businesses and agencies.**

Many witnesses told the Committee that members and representatives of designated groups have not been consulted in the implementation of particular special programs. The Abella report recommended the establishment of employment equity committees consisting of representatives of management, labour and the designated groups (No. 5).

- 61. We recommend that representatives of the appropriate designated groups (women, underrepresented visible minorities, Native peoples and disabled people) be involved, as the case may require, with management and labour in developing employment equity programs.**

A principal shortcoming of Bill C-62 is the absence of enforcement mechanisms. Employers must file annual reports with Employment and Immigration Canada, and some evaluation process appears likely. However, if successive reports show little or no progress towards equality of employment opportunities and benefits for the designated groups, no sanctions are available. Several witnesses criticized this omission. Shari Stein of the Coalition for Employment Equity for Disabled Persons expressed this point of view:

One of our main areas of concern is the lack of an enforcement mechanism in the proposals... What essentially [was] announced is a voluntary employment equity program. This means that employees should be encouraged — not required by law, rather encouraged — to implement employment equity programs. The only mandatory feature of [the] proposal is a mandatory reporting requirement for certain kinds of employers... Without an enforcement agency, the proposal is just not going to work, and I would hate to be back here five years from now sitting in this same chair and saying that the proposal, after all the effort and all the money that has gone into it, just has not worked.

Rights that are not enforceable are not rights. The Abella report recognized that the enforcement of employment equity requires an independent agency with a qualified staff, sufficient resources to discharge its mandate, and an ongoing relationship with employers, labour and the designated groups (No. 23). Since we believe that all government departments and agencies should be subject to employment equity legislation, we support the view that it is preferable to have an independent agency, such as the Canadian Human Rights Commission, enforce the implementation of employment equity.

- 62. We recommend that legislation on employment equity contain enforcement mechanisms providing for the review of special programs by the Canadian Human Rights Commission, and that the Commission be given additional financial and human resources for this purpose.**

Section 19 of the *Canadian Human Rights Act* allows the government to adopt regulations making it a condition of government contracts that contractors adopt practices and standards to prevent discrimination in employment. This statutory power has never been used. Draft regulations prepared by the Canadian Human Rights Commission were not adopted by Cabinet.

Contract compliance has been required in the past in a number of joint public/private projects, but it has not been in general use. The proposals on contract

compliance contained in the government's working paper on employment equity (June 1985) do not contemplate a statutory framework for implementing the proposals. Instead they would involve the adoption of guidelines that might — or might not — be implemented equally in all firms. Moreover, the guidelines would apply only to firms of 100 or more employees bidding for contracts of \$200,000 or more. In the United States, a similar executive order, enforced by the Office of Federal Contract Compliance Programs, applies to contracts worth \$50,000 or more granted to firms with 50 and more employees.

In our view the proposed guidelines do not go far enough to assure contract compliance. In their present form, they could be discarded at will. We agree with the concern expressed in the 1985 report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (the Macdonald Commission) that "as often before, governmental actions will turn out to be 'toothless'. In order to ensure compliance, these approaches should be firmly legislated rather than merely set out in guidelines."

We also believe that the ceiling of \$200,000 and 100 employees is too high. Various suggestions for a lower ceiling were made to the Committee. For instance, Citizens for Public Justice expressed the view that contract compliance should apply to all individual firms whose annual business with the government exceeds \$200,000. We believe that a contract compliance program should be flexible enough to apply to large and small firms alike. Standards and goals can be adapted to small businesses. Lower targets are better than none in the search for equality.

63. We recommend that, to assure employment equity, a contract compliance program be established by legislation and that it apply to all firms providing goods and services to the government of Canada, with necessary adjustments being made, by regulation, on the basis of the size of the firm or the volume of its business with the government.

The data base available in Canada at present is sometimes insufficient to determine with accuracy the number of available and qualified women, disabled people and visible minorities in the labour pool. It is important that this information become available. Data are now collected through the census every five years. However, some information is not available or not entirely reliable under the present census methodology. The Abella report suggested that the census should seek information on subjects such as pre-employment training and education, length of time and wages paid in the current occupation, number of years in the labour force and so on. Respondents should be informed as to the purpose of collecting this information.

64. We recommend that Statistics Canada provide, through the census, relevant data to be used for devising and evaluating employment equity programs.

We are aware that the implementation of employment equity legislation involves significant administrative costs that will be shared by the public and the private sectors. On the other hand, eliminating discriminatory practices will generate economic benefits for employers, who will have access to a larger pool of human resources, and for members of designated groups, as well as social benefits for Canadians generally.

Administrative programs have a way of perpetuating themselves even after they have lost their usefulness. We believe that employment equity programs should be of a temporary nature and should be regularly reviewed and re-evaluated to assess their adequacy and the continuing need for them. The disadvantaged of today will one day be

part of the mainstream of society, and other disadvantaged groups may need remedial measures. For that reason, we believe that a special program must be both tailored to particular needs and responsive to changing economic and social conditions.

- 65. We recommend that employment equity legislation provide for regular review of special programs and that they be adjusted or terminated according to changing circumstances.**

Special Measures

Eliminating discriminatory practices and mounting a determined effort to reach and hire qualified candidates from designated groups are essential steps towards assuring the equal benefit of the law in the employment field. These efforts could prove fruitless, however, if adequate complementary steps are not taken to enlarge the pool of qualified candidates from designated groups for the types of jobs where they are now underrepresented.

Training

The lack of adequate training programs and difficulties in gaining access to available programs appear to be important factors explaining the absence of qualified women or disabled people in some job classifications. Carol Connick of the Women's Employment and Development Program emphasized this concern:

It is not sufficient for an educational institution to offer a training program and state that it is available for everyone. Because of discrimination and stereotyping, special provisions have to be made to enable women to enter and remain in training and employment, especially in non-traditional areas.

This situation and the difficulties encountered by some disabled people are analogous. At present, we were told by Joan Westland of the Canadian Coordinating Council on Deafness, "mainstream vocational training programs, skills development and upgrading programs and career development programs are not accessible to the deaf or hard of hearing."

Under the *Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act*, the federal government can enter into an agreement with a province to provide contributions for costs incurred by the province in administering a comprehensive program for the vocational training of disabled people. Some witnesses mentioned the paternalistic attitude of the provincial officials administering these programs in determining whether a vocational program will be made available to a disabled individual. Descriptions of vocational programs should outline the necessary minimum requirements so that disabled people can decide which vocational alternatives are within their capacity. Programs should also be more attuned to employment prospects. To that end, Employment and Immigration Canada, rather than National Health and Welfare, should be the department responsible for federal contributions to these programs.

Efforts have been made in the last decade to ensure that members of designated groups can compete in the labour market. In June 1985, the Minister of Manpower and Immigration publicized a new program, known as Canadian Jobs Strategy. The plan has several components. One of them, job entry, aims at helping women who face difficulties entering the labour market, through a combination of training and work experience. Another component of the plan, job development, will offer training and

work experience for people who have been unemployed for 24 of the previous 30 weeks, including women, disabled people, Native people and members of visible minorities. Employment and Immigration Canada has stated that “the new programs have been specifically designed to ensure that target group members will benefit from them by providing a greater share of employment opportunities than there has ever been before. Fair access to participation by target group members at the local, regional and national level is a basic requirement of each of the new programs.”

It remains to be seen whether this ambitious program will attain its goals. We believe that it is a step in the right direction, but other steps must also be taken. We strongly support programs that encourage and assist industries to provide on-the-job experiences for members of the designated groups. Tax incentives can be used for that purpose.

66. We recommend that federal training and education programs be made accessible to women, disabled people, Native people and members of underrepresented visible minorities to assist in achieving employment equity.

Equal Pay for Work of Equal Value

Section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, passed in 1977, states that “it is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value”.

By assenting to this provision, Parliament formally adopted the principle of equal pay for work of equal value, to which Canada was already committed by ratifying the Equal Remuneration Convention in 1972. This concept is not universally recognized in North America. It is a hotly debated matter in the United States. Among the provinces, only Québec has enshrined the principle in its *Charter of Rights*. Similar proposals are being studied in other provinces, including Manitoba and Ontario. Nevertheless, there is still strong opposition to introducing, implementing or extending equal pay for work of equal value through the use of legislation.

The criterion to be applied in assessing the value of work under section 11 is the composite of the skill, effort and responsibility required in the performance of the work and the conditions under which the work is performed.

Under the Canadian Human Rights Commission guidelines for applying section 11, every job evaluation should include three stages:

1. job analysis that defines the duties involved in each job and the requirements for it;
2. job evaluation involving a comparison of the factors of the job with those of other jobs using a point system that weights those different factors; and
3. establishment of a wage scale taking into account general economic conditions, the ability to pay, the rate of pay for analogous positions in other companies in the region, the current rate of pay within the company, and the comparative value of the jobs to the company.

Historically, women have earned less than men in many similar or analogous job classifications. Several complaints have been lodged with the Canadian Human Rights

Commission for alleged violations of section 11. Some complaints were settled by inquiries or following conciliation. For instance, in 1980, 475 librarians received approximately \$1 million when their jobs were compared to those of predominantly male historical researchers. In 1982, a \$17 million settlement was negotiated with the Treasury Board, involving tasks performed primarily by women (kitchen, laundry and miscellaneous personal services) that attracted considerably lower wages than other tasks performed primarily by men (messengers, custodial, building and store services).

In its recent report, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada recommended maintaining section 11 but applying it, for the present, to the public sector, where the impact of market forces is weaker. There is a fear that implementing policies of equal pay for work of equal value will actually reduce employment and training opportunities for women, at least in the private sector.

Some women's organizations, including the Vancouver Association of Women and the Law and Real Women of Canada, share this concern. Most other witnesses who expressed views on this matter, however, asserted the need for aggressive enforcement of section 11 to assure employment equity.

Section 11 is in force and applies to all employers under federal jurisdiction, and it should be diligently implemented so that the goal of equal pay for work of equal value becomes a reality in the federal employment area.

67. We recommend that the Canadian Human Rights Commission pursue actively the implementation of equal pay for work of equal value performed by men and women working in the same establishment, as provided in section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, in all areas under its jurisdiction.

Some concern was also expressed about the present wording of section 11, which specifies that job comparisons are to be made only within the same establishment. The Abella report recommended that this limitation be deleted from section 11.

68. We recommend that the federal government review the present provisions of section 11 of the *Canadian Human Rights Act* to ensure that the principle of equal pay for work of equal value is not unduly restricted by the present wording of the Act.

Employment-related Expenses

The Committee heard witnesses and received briefs describing the special costs often incurred by disabled workers. Extraordinary transportation costs have to be met, as do extra expenses for aids and devices.

We believe that disabled people should be able to itemize and deduct employment-related expenses reasonably and necessarily related to disability. An income tax deduction should be available when such aids and devices are essential to a person's ability to work or look for work.

69. We recommend that the *Income Tax Act* be amended so that disabled people are entitled to a deduction for the cost of special aids and devices, including extra transportation costs, incurred because of their disability and necessary for their employment.

Medical and Physical Tests and Other Job Requirements

Many employers require medical and physical tests as a prerequisite for employment. Such tests are not discriminatory *per se* if the standards required constitute *bona fide* occupational requirements under section 14(a) of the *Canadian Human Rights Act*.

It is essential for the employment of disabled individuals that they do not face blanket exclusions on physical or medical grounds. All employers must recognize that a person with an impairment to an ability that is not required for a given activity is not handicapped for employment purposes. Employers should consider whether the part of the job that a disabled candidate cannot fulfil could be exchanged for other functions. Essential elements of the job, not peripheral tasks, must be used to evaluate a job applicant who has some disability.

The Canadian Armed Forces establishes specific medical categories in a manual entitled *Medical Standards for Canadian Forces*, issued by the Chief of the Defence Staff. The manual is used to evaluate the medical condition of recruits and serving members; it establishes a level of health that they must maintain. It also assigns levels of medical condition that are intended to be commensurate with the tasks to be performed and the skills required for the different trades in the Canadian Armed Forces. The justification given for this system of medical classification is that all members of the Forces, no matter what their trade, rank or posting location, may be called upon at any time to put themselves at risk in difficult circumstances when it is operationally required.

There is a degree of truth to this argument, but it does not apply to the Forces in their entirety. Many members perform clerical tasks and engage in trades that are much like those done in any large, widely-dispersed organization.

In its submission to the Committee, the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped told us that

One must question whether the Forces are properly informed of exactly how different disabilities would affect the performance of different military tasks. Certainly an attitude which reflects a reluctance to allow any disabled Canadian a position in the Forces must not be allowed to continue. Canada's disabled population have the equal right to serve their country if they desire and steps must be taken to ensure this is possible.

It is our view that some jobs in the Canadian Armed Forces could be filled by disabled people. The Forces must evaluate individuals for the specific job they are to perform. The Canadian Human Rights Commission expressed its views forcefully in its brief to the Committee:

From the Commission's perspective there are two issues of concern. First, the Forces must ensure that any employment decision it makes is based only on the ability of the individual to perform the essential duties of the job in question, or, if based on ability to do a different job, must show that its hierarchic nature makes reasonably necessary a corporate policy requiring that recruits progress through the ranks. The Forces must then demonstrate that this policy is in fact implemented, that is that recruits do, in fact, progress through the ranks. Second, the Forces must ensure that the capacity of the individual to perform the job in question is measured accurately and not based on group assumptions.

Clearly, disabled people should be excluded only on the basis of clear *bona fide* occupational requirements that are essential to the proper performance of the specific job.

The Committee believes that employment decisions must be based on the ability of the individual to perform the essential duties of the job in question. We commend the Canadian Human Rights Commission for its guidelines on Physical Handicap and Employment. We also believe that when an employee is dismissed because of incapacity as a result of a physical disability, every effort should be made to retrain the employee for other trades or occupations and to give the employee priority for reassignment, without having to re-apply for a job. Similarly, we commend the Canadian Transport Commission for its recently amended *Railway Vision and Hearing Examination Regulations*. The amendments relax the visual acuity requirements for people entering railway service and those already in service. They also provide for more accurate testing of hearing and allow the use of ear protectors. We would like to see this policy of reassessment followed in other areas.

- 70. We recommend that the Canadian Human Rights Commission ensure that physical and medical tests required of job applicants in employment under federal jurisdiction relate only to the ability of the individual to perform the essential duties of the job in question.**

Child Care

Many women's organizations that made submissions to the Committee supported the recommendation of the Royal Commission on Equality in Employment that child care be universally available. The importance of child care was described to the Committee by Carol Connick of the Women's Employment and Development Program in the following terms:

We are concerned that child care be available to reflect the hours that women work — shift work, etc. In the absence of an adequate, universally accessible and affordable child care system, women cannot participate fully in the work force.

The establishment of nurseries on job sites, with tax incentives for employers, is an effective measure to attract women into the workforce. When such nurseries were discontinued after World War II, the consequences were disastrous for the employment of women in non-traditional jobs.

The federal government currently spends \$75 million annually on child care through the Canada Assistance Plan; there is also a tax expenditure of \$105 million through the child care expense deduction provision of the *Income Tax Act*. In June 1984, a Task Force on Child Care was established to examine and assess child care and parental leave in Canada in terms of need, adequacy and financial support. The Task Force will make recommendations concerning the development of a system of quality child care in Canada, with particular reference to financing measures. The Task Force is to report in the Fall of 1985, and its recommendations will be reviewed by a parliamentary committee.

- 71. We recommend that the federal government move quickly, in consultation with its provincial counterparts, to ensure that child care services across Canada are adequate, accessible and affordable.**

Reasonable Accommodation

The right to equal employment opportunities for disabled people has a necessary prerequisite. Buildings and plants must be made accessible to disabled workers. If need be, alterations must be made in offices to accommodate equipment to their particular handicaps. Bill C-62 on employment equity recognizes this principle in stating in section 2 that "employment equity means more than treating persons in the same way but also requires special measures and the accommodation of differences."

In the concluding chapter of this report, we recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to give a statutory basis to the concept of reasonable accommodation in employment. The Canadian Human Rights Commission has already adopted guidelines on Physical Handicap and Employment. These determine what are and are not *bona fide* occupational requirements in relation to employing disabled people.

Under the Canadian Jobs Strategy recently announced by the Minister of Employment and Immigration, employers who require special or structural renovations to the workplace, to accommodate disabled people, will receive up to \$10,000 to defray costs. We support this initiative and urge the government to devise or extend other measures, such as tax incentives, so that disabled people will have the benefit of working facilities in which they can function easily.

Further Equality Issues

“ Where, after all, do universal rights begin? In small places, close to home — so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world. Yet they are the world of the individual person; the neighbourhood he lives in; the school or college he attends; the factory, farm or office where he works. Such are the places where every man, woman or child seeks equal justice, equal opportunity, equal dignity without discrimination. Unless these rights have meaning here, they have little meaning anywhere. Without concerned citizen action to uphold them close to home, we shall look **”** in vain for progress in the larger world.

—Eleanor Roosevelt, as quoted by
Myrna Nerbas in testimony before
the Committee at its Regina
hearing

In this chapter we turn to a number of matters that do not fit neatly into any of the other chapters of this report. That these further equality issues are not easily compartmentalized does not mean that they are any less important.

The Use of Non-sexist Language in Federal Laws

Whether writing legislation or drafting contracts, the practice in the past has been to use the male gender as a short-hand way of covering males, females and, often, corporate entities. The *Interpretation Act* makes this approach possible for legislative drafting purposes by providing that “words importing male persons include female persons and corporations” (section 26(6)).

The Manitoba Teachers Society, the Manitoba Association of Women and the Law, the Saskatchewan Action Committee on the Status of Women, the Wednesday Morning Group of Carmen, Manitoba, and the YWCA of Winnipeg all urged the Committee to recommend a change in this practice. They want federal laws to be drafted in non-sexist language.

The government of Ontario recently announced that provincial statutes will now be drafted in a style affording equal recognition to both sexes. We believe that this is a feasible policy and that it should be adopted at the federal level as well.

72. We recommend that all federal laws henceforth be drafted in non-sexist language.

Appointments to Federal Offices

The people appointed to federal offices perform roles important not only for their intrinsic significance but also for what they represent. Their backgrounds, as well as their abilities, make an unspoken statement about the kind of country Canada is.

The Canadian Ethnocultural Council drew the Committee's attention to the fact that minority ethnic groups continue to be underrepresented in governor-in-council appointments to federal boards and commissions. In 1984, the Special Committee on the Participation of Visible Minorities in Canadian Society recommended in its report, entitled *Equality Now!*, that the government use the appointment process to increase the participation of visible minorities in federal boards and commissions and in the senior management of the public service and Crown corporations (Recommendation No. 21). The Saskatchewan Federation of Business and Professional Women's Clubs and others have urged us to ensure that more women are included among federal appointments.

In the future, governor-in-council appointments may not be within the sole control and prerogative of the executive. The Special Committee on the Reform of the House of Commons, in its 1985 report, recommended that many such appointments be subject to scrutiny by a Commons committee. As an initial response to that proposal the Prime Minister announced, on September 9, 1985, that all governor-in-council appointments would be subject, on an experimental basis, to parliamentary review.

Whatever the appointments process, it is the results on which we focus our attention here. It is important that government institutions be seen to reflect, in their composition, the contribution made to Canadian society by all those groups protected by section 15 of the *Charter*. This will demonstrate to everyone that, at the highest level, our national government is committed to according important roles to individuals notwithstanding their race, origin, colour, religion, sex, age, disability or other distinguishing characteristics. In short, we suggest that there be a greater reflection of the Canadian mosaic in those appointed to federal offices.

The same considerations apply with respect to the appointment of judges, a point that was made to us by Human Rights P.E.I. and other groups. However, the *Charter of Rights* has to be considered in another respect when it comes to judicial appointments. The *Charter* is bound to thrust the courts into the unfamiliar role of making value judgments about government policies. We think, therefore, that it will be increasingly important to avoid any perception that judges have been selected because they are sympathetic to a particular government.

Some witnesses suggested that federal judicial appointments should be vetted by a parliamentary committee. The Report of the Canadian Bar Association Committee on the Appointment of Judges in Canada (1985) rejected that idea. Instead, it recommended the establishment of independent advisory committees for each province or territory to assist the Minister of Justice in coming up with nominees for judicial

appointment. We note that the appointment process is currently under active review by the Minister. Whatever system is adopted, the selection of judges should be sensitive to the new *Charter* realities and more reflective of the composition of Canadian society.

- 73. We recommend that governor-in-council appointments, including judicial appointments, be made in a manner that reflects the composition of Canadian society, in keeping with the objectives of section 15 of the *Charter*, and that the criteria for the selection of judges take into account the policy role they perform in interpreting and applying the *Charter*.**

The Concerns of Native Women

Before the recent enactment of Bill C-31, the *Indian Act* provided that an Indian woman who married a non-Indian lost her Indian status. An Indian man in the same situation suffered no change in status. During the time the Committee was conducting hearings and consultations, Bill C-31 was before Parliament. The time and attention of many Indian organizations was directed to the important equality issue addressed in this bill. A major conference involving government leaders and representatives of aboriginal peoples also took place during the time the Committee was active. Accordingly, we did not receive as many representations as we might have, in other circumstances, from Indian people.

Several of the organizations that did make submissions to the Committee suggested that Bill C-31 is simply a first step towards securing equality for Native women. They urged that government funding be provided to support information and education programs to facilitate the reintegration of Indian women who had lost their status into their Native communities.

We believe that the provisions of Bill C-31 should be implemented quickly and with the co-operation of band leaders. The federal government should remain attentive to this situation and should act, in whatever ways are necessary, to see that this goal of reintegration is achieved by all Indian women who seek it.

Laws in Relation to Children and Young People

We considered the subject of maximum age restrictions, in the employment context, in Chapter 3, dealing with mandatory retirement. Now we come to the other end of the scale. Many federal laws have age limitations relating to the early, rather than the later, part of life. Some of these laws are designed to protect young people in their vulnerable years, others to withhold rights and benefits until a particular level of maturity is reached, and still others to assist those upon whom a young person may be dependent.

It is hard to generalize about the reasonableness of these age distinctions as so much depends on their purpose. The fact is that in many instances some age factor is necessary because there is no other practicable measurement to limit the protection, right or benefit at issue. We must then ask whether the age that has been selected is reasonably appropriate in the circumstances. That is often a difficult judgment call.

In assessing references to age in federal laws in light of the *Charter*, we think that the following general questions should be asked:

- Is age really relevant in the particular situation?

- Is there some other objective factor or testing mechanism that can be substituted for age without excessive cost or inconvenience?
- Is the designated age consistent with that in other laws that introduce the criterion of age for the same basic purpose?

We tested this methodology by applying it to section 4(1)(a) of the *Public Service Superannuation Act*, which excludes public servants under age 18 from participating in the superannuation plan.

In our view, anyone old enough to work is old enough to understand and participate in the benefits and obligations normally associated with being part of the permanent workforce. There may be some question about the enforceability of the obligations accompanying participation in the public service superannuation scheme if a participant is under age 18. Such an individual is a minor without full legal capacity to enter into binding contracts. But this concern could be addressed in the governing legislation by making it clear that the obligations of contributors to a superannuation plan are indeed enforceable, notwithstanding the age of the contributor. Therefore, age need not be a relevant factor in respect of participation. The fact that an individual is employed would seem to be an adequate objective basis for determining eligibility for superannuation purposes.

We conclude, therefore, that public servants under the age of 18 should be contributors to the Superannuation Account.

74. We recommend that the *Public Service Superannuation Act* be amended to eliminate the minimum age of 18 for contributors to the Superannuation Account so that there will be no minimum age limitation for those purposes.

A number of provisions of the *Criminal Code* deal with offences against young people. This kind of protective provision is likely to be supportable even though older victims of the same conduct do not have the right to launch a criminal complaint. We accept the position of the Committee on Sexual Offences against Children and Youth (the Badgley Committee), taken in its 1984 report, that a special legal framework to deal with sexual abuse and exploitation of young persons is “both necessary and desirable”. The report documents that conclusion with extensive evidence. In fact the Badgley Committee recommended a reformulation of the sexual offences in the *Criminal Code* that would make them even more specific to young people than the current provisions of the Code.

Those Code provisions should, in our view, be reconsidered in light of the Badgley Committee report and in light of the *Charter* protections, as part of the criminal law review process in which the Department of Justice is currently engaged. A number of lower court decisions have held that some of the sexual offence provisions of the Code are invalid on various *Charter* grounds. Section 146(1) of the *Criminal Code*, for example, which makes it an offence for a male person to have sexual intercourse with a female under age 14, with or without consent, has been found to violate the prohibition against sex discrimination in section 15 of the *Charter*, because no comparable offence can be committed by a female in relation to a male. This and other sexual offences in the Code that can be committed only by males should be revised so that offenders of both sexes are covered and any patent distinction between the sexes is eliminated.

75. We recommend that the *Criminal Code* be amended so that sexual offences that can be committed only by a male person in relation to a female person be extended to cover similar conduct by a female person in relation to a male person.

Finally we note that the Special Senate Committee on Youth has been charged with examining the problems and issues facing Canadian youth and may have recommendations to make with respect to the equality of young people under the law.

Custody of Children on Marriage Breakdown

The Committee heard a number of individuals and organizations that expressed strong criticisms of the manner in which the custody of children of a failed marriage is handled. It was pointed out that approximately 85% of custody awards made by the Canadian courts are in favour of the female parent; this, it was suggested, indicates a form of systemic discrimination against men. This situation was said to foster feelings of injustice that contribute to the high rate of delinquency (60%) among divorced fathers in making support payments.

The solutions offered by the witnesses included removing matrimonial matters from the courts and creating a system of mandatory mediation, placing a greater emphasis on joint custody, and introducing a statutory direction that neither parent is to be preferred as a custodian simply on the basis of sex.

These concerns raise the broad issue of the appropriate role of the courts and of judicial discretion in matrimonial matters. While we sympathize with the position of the non-custodial parent, we believe that the concerns put to us can best be addressed in the general context of divorce reform, which was initiated with the introduction of Bills C-46, 47 and 48 in the current parliament. We know that the concerns expressed to us — by such groups as the Organization for the Protection of Children's Rights of Canada, Fathers for Equality in Divorce, Fathers Fighting Back, and the *Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal* — have been heard by the parliamentary committee reviewing the new divorce legislation.

There has undoubtedly been inadequate recognition of the capabilities of those fathers who are willing and able to be closely involved in raising their children. The judicial approach to custody orders is no doubt a reflection of that lack of recognition. Some of our recommendations are designed to weaken the historical assumptions about the proper role of the male parent. We recommend in Chapter 2, for example, that parental benefits be available under the *Unemployment Insurance Act*, in addition to maternity benefits, and that they could be drawn by either the father or the mother who took time off from work to care for a newborn child. This change, though incremental, will be important in helping to alter the sex-role models that are a factor in explaining the current statistics on custody orders.

Family Violence

Statistics indicate that one-tenth of the women who live in relationships with men are battered each year. They are often seriously injured and forced to leave their homes. They frequently meet with police indifference, an inflexible social service system that cannot accommodate their needs and an inappropriate response by the courts. The transition houses and shelters to which they might go are frequently operating at their physical and financial limits. In the rural and northern parts of Canada, the lack of facilities and services for battered women is particularly acute. Children are also victims of family violence through physical abuse or simply because they are dispossessed along with their mothers.

It has been argued that the absence of adequate support networks to deal with the needs of victims of family violence is a denial of the equal protection and benefit of the law. However it is hard to pinpoint responsibility, since this is an area where several levels of government need to be involved, along with social service agencies, in devising and implementing solutions to the problems.

While we make no specific recommendations on this subject, we recognize that family violence is a matter of growing concern that must be given immediate attention with a view to both prevention and the provision of adequate care for victims.

Health Issues Relating to Women

Several organizations directed the Committee's attention to the special health care concerns of women and expressed the view that if some of the products and procedures were for men as well, the standards would be more exacting and the marketing and promotion of such products would be less prejudicial to the image of women. In short, there is a view here that unequal treatment exists. The health care concerns mentioned to us included the limited amount of government-funded research into women's health problems, the inadequate monitoring of the safety, packaging and labelling of women's health products, the stereotyping and degradation of women in the advertising (to both physicians and the general public) of health products, excessive prescribing of mood-altering drugs for women patients (three times more common than for male patients), and the failure of the federal government to tie a portion of provincial funding under the *Canada Health Act* to the provision of clinics to address women's health needs and to support the practice of midwifery.

A good measure of the responsibility in this area rests with the provinces, the health care professions and the pharmaceutical industry. However we believe the federal government could demonstrate leadership by facilitating research into women's health needs, by asserting a greater degree of control over the marketing of women's health care and personal hygiene products, and by ensuring that product promotion is not carried out in a way that is demeaning to women. As well, packaging and labelling requirements under federal law should provide for more complete disclosure to consumers about the nature and content of these products. Federal jurisdiction is clear in this respect.

- 76. We recommend the government improve its monitoring of women's health care and hygiene products, including drugs; exert, through the Departments of Consumer and Corporate Affairs and National Health and Welfare, a larger measure of control over the labelling, packaging and promotion of such products; and increase the level of funding directed to research into women's health needs.**

Abortion

The Committee received representations from many individuals and organizations critical of the abortion provisions in the *Criminal Code* (section 251). Some urged the repeal or relaxation of these provisions while others wanted them strengthened to limit the availability of abortion. Both groups relied on section 15 of the *Charter*.

Those who take the pro-choice position argued that the Code discriminates against women by singling out a particular medical procedure, which happens to be carried out on women alone, for regulation. They also argued that the Code is unequal in its

geographic application because of discrepancies in the hospital policies and procedures that determine whether and to what extent legal abortions are available in a particular area of the country.

On the other hand, those who take the pro-life position advanced the argument that the legal protection offered by section 15 should extend to the unborn. They argued, among other things, that the present law discriminates, on the basis of age, against the unborn and, on the basis of sex, against fathers of the unborn, who have no right to participate in the decision to terminate a pregnancy.

We do not doubt that equality considerations are relevant to the abortion issue. However, if Parliament is to reconsider the abortion provisions of the *Criminal Code* it will have to take account of other factors as well. It will be obvious even to the casual observer of Canadian society that the subject of abortion is one on which there are deeply felt and clearly divided views. Indeed that division of views is reflected among the members of the Committee.

Pornography

The Committee received several submissions to the effect that the laws dealing with pornography should be strengthened.

The past 15 years have seen a dramatic increase in the volume of sexually explicit material available in Canada. Much of it demeans and exploits women, portraying them as submissive and unworthy of equal treatment. Some depicts children in degrading situations. This kind of material is available not only in print but also on movies and videocassettes.

It is argued that the selective denigration of women in this context may contribute to the unequal treatment and physical abuse of women in other contexts, with the result that women are not receiving the equal benefit of the law and the equal protection of the law, which section 15 of the *Charter* guarantees.

The subject of pornography was dealt with at length in the 1978 report on pornography by the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, the 1984 report of the Committee on Sexual Offences against Children and Youth (the Badgley Committee), and the 1985 report of the Special Committee on Pornography and Prostitution (the Fraser Committee). Each of these reports recommended changes in the law dealing with pornography.

We understand that the Department of Justice is now preparing draft legislation that will tighten the controls on the distribution of pornographic material. We urge the Minister to bring this legislation forward at an early date.

Voting Outside Canada

An anomaly with respect to voting by certain Canadians living outside Canada was brought to our attention as an unnecessary distinction that may well be seen as a denial of equality before the law as guaranteed by section 15 of the *Charter*.

Under the Special Voting Rules pursuant to the *Canada Elections Act* (Schedule 2), members of the Canadian Armed Forces must complete a statement, upon enrolment in or transfer to the Regular Forces, indicating their place of ordinary

residence prior to enrolment or transfer. Members and their spouses and dependent children who accompany them during service outside Canada are then deemed to continue to reside ordinarily in that place of residence for the purpose of voting in general elections. Therefore, the electoral district where an accompanying spouse or dependent child of voting age must vote is determined by the ordinary residence of the member as disclosed by the prescribed statement. Yet the ordinary residence of that spouse or child may, in some instances, have been different from that of the member.

Similar voting rules apply to spouses and dependent children of members of the public service posted outside Canada. In either case, it can be argued that the rules constitute a form of systemic discrimination against women, because an accompanying spouse is most likely to be female. It would appear that the potential discrepancy between the voting prerogatives of spouses and dependent children, on the one hand, and those of the Forces member or public servant posted abroad on the other, could be eliminated easily without significant administrative difficulties.

- 77. We recommend that the *Canada Elections Act* be amended so that spouses and dependent children accompanying Canadian Armed Forces personnel and public servants posted outside Canada are entitled to vote, in general elections, in the electoral district where they declare themselves to be ordinarily resident in Canada. For this purpose, spouses and dependent children should be required to complete a declaration of residence comparable to that currently required of the members of the Forces and public servants whom they accompany outside Canada.**

Political Rights of Public Servants

All Canadian citizens have the right to take part in the political process of their country. Freedom of expression and freedom of association are enshrined in section 2 of the *Charter*. The democratic right to vote and to serve as a candidate in provincial and federal elections is also recognized in section 3 of the *Charter*. The law does recognize a number of legitimate restrictions on these broadly stated rights. Concern was expressed in several submissions to the Committee about the limitations on the political rights of federal public servants.

Section 32 of the *Public Service Employment Act* forbids public servants from “working for, on behalf of or against” a political party or candidate for election to the House of Commons or a provincial or territorial legislature. Federal public servants subject to the Act are also barred from being candidates in such elections unless they obtain a leave of absence from the Public Service Commission. The participation of public servants in the political process is limited to voting, contributing funds to a political party or candidate and attending meetings. If a public servant engages in activities prohibited under section 32, he or she can be dismissed by the Public Service Commission upon inquiry after a complaint is made by a candidate or former candidate for election.

While we believe that the political neutrality of the public service must be preserved as a general principle, it seems to us that the rights of public servants are, at least in certain circumstances, unduly curtailed. The prohibition against campaigning, soliciting funds and assuming official functions with a political party applies to all public servants, even to those whose job classifications are such that no suspicion of conflict of interest or breach of trust might arise from the exercise of such political rights.

78. We recommend that section 32 of the *Public Service Employment Act* be amended to ensure that no greater limitations are imposed on the political rights of public servants than are necessary to maintain a politically neutral public service.

Spouses of Armed Forces Personnel

Concerns were brought to the attention of the Committee by the Organizational Society of Spouses of Military Members (OSSMM) and by several other spouses of past or present members of the Canadian Armed Forces. These concerns all dealt with restrictions on the activities of civilians who live with their Armed Forces spouses on military bases. The Department of National Defence is in a position to impose these restrictions because it owns the houses and runs the schools and recreational facilities used by members and their families. The Department is therefore able to exercise authority over aspects of the lives of military spouses that would, in the civilian world, be matters of individual decision. In the view of OSSMM, the base authorities place unjustified limitations on those spouses who are not members of the Armed Forces, so that in matters of a purely civilian nature they are not treated equally with other Canadians.

Representatives of OSSMM indicated to the Committee at its Calgary hearing that they have been prevented from lobbying for a family dental plan on the base, seeking crossing lights at a busy provincial highway, and acting in leadership roles in community groups. These activities are prohibited because the Department of National Defence views them as 'political' in nature, and a possible threat to the political neutrality of the military.

We agree that spouses of service personnel on military bases may have a different role in some respects than civilian spouses living in civilian communities. However, a balance must be reached between recognizing the special situation that exists on military bases, and giving effect to the claims of spouses to be treated as independent individuals. A similar organization to OSSMM exists in the United States, operating as a support group for spouses and as a community focus. We believe that spouses on military bases should not be precluded from taking part in community activities and arguing for increased services. We urge that the Department of National Defence recognize the special concerns of spouses of military personnel — mostly women — when developing and implementing policies concerning the operation of military bases.

Amendments to the *Charter*

A number of organizations and individuals urged the Committee to recommend amendments to the *Canadian Charter of Rights of Freedoms* to give express recognition in section 15 to certain factors, not currently mentioned in that section, as prohibited grounds of discrimination. Others recommended repealing section 33, which allows Parliament or a legislature to override various provisions of the *Charter*, including section 15.

Our terms of reference limit us to reviewing federal laws and do not permit us to recommend changes to the Constitution itself, which would require legislative action at the provincial as well as the federal level.

We would observe, however, that the ability of Parliament or a legislature, pursuant to section 33 of the *Charter*, to legitimize a violation of one of the fundamental protections under the *Charter*, such as that of equality, is at odds with the very notion of guaranteed rights that apply from coast to coast. Section 33 is out of place in a constitutional charter of rights and freedoms.

The Process of Securing Equality

“ While the *Charter* is a legal document, it is also a political document. The legal approach is one route with many hurdles, particularly for those Canadians who are the most disadvantaged and the most powerless. To be effective and not to be just fine words, the *Charter* needs commitment and leadership by government in adopting policies and changing laws to redress discrimination. ”

—Kathleen Ruff, Editor and
Publisher, *Canadian Human Rights
Advocate*, in testimony before the
Committee at its Toronto hearing

There are several ways to achieve equality. We deal in this final chapter with the administrative process, the judicial process and the parliamentary process as means by which we may move effectively towards that goal. We offer recommendations as to how these various processes can be best adapted to secure equality of the kind mandated by section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms*.

The Canadian Human Rights Act

The *Canadian Human Rights Act* establishes an administrative framework for dealing with individual instances of discrimination, some of which may be isolated events while others are manifestations of a discriminatory policy or rule. In this section we propose a number of changes to the structure of the Act to bring conduct covered by it into line with the scope of section 15 of the *Charter*.

A Primacy or Override Clause

We have noted that the *Canadian Human Rights Act* provides an established and expeditious régime for resolving complaints of discrimination. Many of our recommendations involve the assignment of responsibilities to the Canadian Human Rights Commission and ultimately, when appropriate, to tribunals constituted under its

governing Act. Some of these new or expanded responsibilities cannot be exercised to the fullest extent without accompanying changes to the *Canadian Human Rights Act*.

It is particularly important, in our view, that individuals have the right to challenge federal government policies under the Act. However, many official policies that might be put in issue take the form of statutes, regulations or orders. That is the situation, for example, with mandatory retirement policies in the federal public sector (see Chapter 3). In the event of a conflict between a law authorizing a particular discriminatory practice and a prohibition on discrimination in human rights legislation, the former has often prevailed.

This will no longer be the case following the recent Supreme Court of Canada decision in *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton* (September 1985). The court made it clear that a human rights statute is a fundamental law to which exceptions may not be created except “by clear legislative pronouncement”. In other words, if a law is to take priority over a provision of a human rights statute, it must say so expressly. We believe that this is an important principle. It means that a government that proposes a measure intended to override the usual protection accorded human rights will be clearly exposed to whatever criticisms are justified in the circumstances for taking that initiative.

The *Canadian Human Rights Act* should be amended to make it clear, on its face, that this rule of priority for human rights principles will be applied in the administration of the Act. In Ontario and Québec the human rights legislation is explicit in this regard.

- 79. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended by the addition of a primacy or override clause that will confirm its priority over conflicting federal laws unless they purport specifically to apply notwithstanding the *Canadian Human Rights Act*.**

Reasonable Accommodation

We noted in Chapter 9 that freedom from discrimination in the workplace on the basis of religion would be better served if employers had a positive duty to make a “reasonable accommodation” to the religious practices of their employees. That duty would be excused if the employer could show that it would suffer “undue hardship” by making such an accommodation.

We observed that the *Canadian Human Rights Act* does not now impose a duty of reasonable accommodation in so many words but that the Canadian Human Rights Commission has introduced the concept as part of its guidelines on the application of the *bona fide* occupational requirement defence to a complaint of discrimination in employment. At the time of writing this report it was unclear whether the duty to make reasonable accommodation can be properly treated as part of the requirements of the *Canadian Human Rights Act*. The issue is likely to be dealt with by the Supreme Court of Canada when it delivers its judgment in *Re Canadian National Railway Co. and Canadian Human Rights Commission* (the *Bhinder* case).

Reasonable accommodation is an important way of according the full benefit of the law to disabled people as well as to religious minorities. As we pointed out in the chapter dealing with employment equity (Chapter 13), positive action is often required to respond to the special needs of disabled people in the workplace.

Accordingly, we believe that the *Canadian Human Rights Act* should be amended so that it is clear that employers have a duty to make reasonable accommodation in respect of those characteristics of employees that reflect the prohibited grounds of discrimination under the Act.

- 80. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended so that employers are obliged to make “reasonable accommodation”, that is, such special provisions as would not cause undue hardship to the employer, in response to the needs peculiar to those classes of employees that are protected from discrimination by the terms of the Act.**

Systemic Discrimination

The *Canadian Human Rights Act* does not now state, in clear terms, that it applies to systemic discrimination, that is, practices that have an adverse impact on members of protected groups but that are not obviously discriminatory. (See Chapter 1 of this report for a discussion of the application of section 15 of the *Charter* to systemic discrimination.) Whether the Act can be so read is an issue that is also before the Supreme Court of Canada in the *Bhinder* case. Once again, we believe that the benefit of the law that protects against discrimination can be better secured by widening the scope of protection afforded by the *Canadian Human Rights Act*. In our view, the Act should clearly cover systemic discrimination as well as direct discrimination. That is now the situation under the *Ontario Human Rights Code* as a result of a 1981 amendment that was proclaimed in force on June 15, 1982.

- 81. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to ensure that it covers systemic discrimination, that is, practices that may not be obviously discriminatory in their formulation or nature but that, in their result, have an adverse impact on those who are protected from discrimination by the Act.**

The Special Committee on Visible Minorities made a similar proposal in *Equality Now!*, but the government, in its response to the report, said that it would not consider any amendment to the *Canadian Human Rights Act* in this regard until the final outcome of the *Bhinder* case was known. We believe that, even if the Supreme Court of Canada holds that systemic discrimination is covered by the Act, there is a good deal to be said for amending the Act so that it states unequivocally that systemic discrimination is prohibited.

We should point out that some observers, apparently including officials of the Canadian Human Rights Commission, are of the view that such an amendment would eliminate the need to impose an express obligation on employers to provide reasonable accommodation for the special needs of members of classes protected under the Act. While this may be the case, we believe that the Act should be explicit so that employers and others know precisely what is expected of them in terms of positive action — in relation to both identifying and avoiding systemic discrimination and adopting policies to accommodate the special needs of protected groups when that can be done without undue hardship.

Prohibited Grounds of Discrimination

At the outset of this report we stated our firm view that the list of prohibited grounds of discrimination in section 15 of the *Charter* is not exhaustive. We identified two additional grounds in earlier chapters, namely sexual orientation and marital or

family status, that we believe should be treated as falling within the general prohibition on discrimination in section 15. Of the two, sexual orientation is not currently a prohibited ground of discrimination in the *Canadian Human Rights Act*. Accordingly, we have recommended that it be so included.

In keeping with the broad reach of section 15 of the *Charter*, the grounds of discrimination that are included in the *Canadian Human Rights Act* should be kept constantly under review so that, when experience discloses the need for protection against discrimination on new grounds, the Act is extended promptly to reflect that need. At this time, the Canadian Human Rights Commission has recommended the inclusion of political belief and criminal conviction or charges, as well as sexual orientation, as prohibited grounds of discrimination under the Act.

- 82. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to include political belief and criminal conviction or criminal charges as prohibited grounds of discrimination, subject to the usual defences of *bona fide* occupational requirement and *bona fide* justification, as applicable.**

An Equality Litigation Fund

It is inevitable that the courts will be called on to resolve many important issues relating to section 15 of the *Charter*. Our recommendations anticipate some of the important challenges that might be made to federal laws. We propose changes that would remove the basis for some challenges and divert some disputes to the Canadian Human Rights Commission. But the adoption of our proposals will simply stem, not stop, the flow of equality litigation that has already begun. Because equality rights are new to the Canadian Constitution, because they affect individuals in so many ways, and because they have been recognized in very general terms, the courts must play an important role in defining the meaning and practical application of section 15.

In a recent public address, Chief Justice Dickson of the Supreme Court of Canada emphasized the importance of accessibility to the courts to secure the advantage of section 15 of the *Charter*, suggesting that it is particularly important that some form of legal assistance plan be available in this new context.

In the short time since section 15 came into force on April 17, 1985, there have been many lawsuits initiated on the basis of this provision of the *Charter*. They involve individuals on the one side and, generally speaking, government departments or agencies on the other side. The imbalance in financial, technical and human resources between the opposing parties constitutes a serious impediment to those who might wish to claim the benefit of section 15, thus reducing the effectiveness of resorting to the courts as a means of obtaining redress.

The government of Canada has a number of programs to assist individuals and organizations in proceedings before the courts and regulatory tribunals. The Department of Consumer and Corporate Affairs provides funding to the Regulated Industries Program of the Consumers' Association of Canada and to the Public Interest Advocacy Centre. This funding allows the organizations to appear before regulatory agencies and courts on behalf of their members, in the case of the Consumers' Association of Canada, or on behalf of low-income or disadvantaged clients, in the case of the Public Interest Advocacy Centre.

For many years the Department of Justice has shared in the cost of legal aid in criminal law matters through financial contributions to provincial legal aid plans. The Department also provides funding to the Advocacy Resource Centre for the Handicapped. The Department of Justice has a Human Rights Law Fund that makes grants to individuals and organizations to enable them to inform Canadians about the *Charter* and human rights, to promote the development of human rights law in Canada, and to enlarge the knowledge of human rights law. Several of the organizations appearing before the Committee were assisted by the Fund.

Since 1978, the Court Challenges Program, administered by the Human Rights Directorate of the Department of the Secretary of State, has provided financial assistance to individuals and organizations initiating litigation relating to Canada's official languages. The purpose of the Program was to facilitate court rulings clarifying language rights, which are guaranteed in the Constitution. In fiscal year 1984-85, the program had a budget of \$200,000.

Before the Program agreed to fund any case, the matter was referred to the Department of Justice for advice as to whether it met the established criteria for funding. All accounts for legal services were referred to the Department of Justice for its approval before being paid by the Program.

The Court Challenges Program was an important initiative. It helped litigants obtain a number of important judicial decisions in the area of language rights. However, it had a major weakness. The Department of Justice participated in determining who received financial assistance in litigation, yet its own lawyers could be acting for a government department involved in that litigation. This put the Department in a position of potential conflict.

Many of the witnesses appearing before the Committee emphasized the need for some form of funding by the federal government of section 15 litigation. Among the many who did so were the Canadian Ethnocultural Council, the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, the Canadian Bar Association, the National Action Committee on the Status of Women, and the Women's Legal Education and Action Fund. We agree that funds should be provided to assist those involved in equality litigation as an appropriate supplement to the law reform approach to implementing section 15.

While this report was in preparation the Minister of Justice and the Secretary of State announced the establishment of a modified and expanded Court Challenges Program, covering both language and equality rights litigation, to be funded by the government and administered by the Canadian Council on Social Development. Some members of the Committee are concerned about the limitations, financial and otherwise, that have been imposed on the Program.

A Continuing Consultation and Review Process

As indicated in the introduction to this report, the Committee received many representations, from individuals and organizations, over the short span of its existence. The variety of equality issues presented to the Committee and the quality of the presentations were particularly impressive. Certainly, the consultation process proved useful in identifying and refining the issues and in advancing the Committee's consideration of those issues.

There are undoubtedly some forms of inequality in federal laws that have escaped our attention and the attention of those who made submissions to the Committee. There are also bound to be some laws that are apparently neutral but that will prove, over time, to discriminate — in a systemic way. As new laws and policies are developed, new equality issues will arise as well. We have therefore concluded that there is a real need for a vehicle to continue to monitor and review federal laws in light of section 15 of the *Charter*. Our favourable experience with the consultation process suggests that the format should be suited to receiving public input and reaction. The Canadian Bar Association, the Canadian Council on Social Development and the Canadian Association for Children and Adults with Learning Disabilities all recommended that a consultation and review process be initiated so that there is a continuing focus on federal laws in relation to section 15 of the *Charter*.

The recently enacted *Statute Law (Canadian Charter of Rights and Freedoms) Amendment Act* requires the Minister of Justice to examine all government bills and all new regulations to determine whether they are inconsistent with the *Charter*. The Minister is directed to report any inconsistencies to the House of Commons. We have also suggested that the Minister conduct a detailed audit of all existing federal laws in light of the *Charter*. These ministerial responsibilities do not, however, fully satisfy the need for an ongoing assessment of federal laws in light of section 15 for several reasons:

- there is no structured way of obtaining public input;
- future government policies and programs that do not take the form of proposed legislation or regulations, but that may contain inequalities, are not subject to scrutiny;
- the Minister is not likely to be perceived as a severe critic of federal laws, being a member of the government that administers those laws, and may have introduced them in the first place;
- as the senior law officer of the Crown, the Minister may be inclined to take an approach that reflects the results or expected results of court challenges rather than being guided by the spirit of section 15.

Responsibility for continuing the task begun by this Committee should be entrusted to a new standing committee of the House of Commons. This is consistent with the Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons, which recommends a larger role for standing committees and, indeed, includes a Committee on Human Rights in its recommended list of standing committees. The report does not specify the responsibilities of that new committee.

We would suggest that the Standing Committee on Human Rights have broad responsibilities for human rights matters as well as a specific and continuing mandate to review federal laws (including legislation, regulations, programs and policies) in light of the letter and spirit of section 15 of the *Charter*. It would seem appropriate for the Committee to have permanently referred to it the annual reports and estimates of the Canadian Human Rights Commission. In that event the Commission should be responsible directly to Parliament. We agree with the recommendation of the Special Committee on Visible Minorities that the Commission should not have to report through the Minister of Justice to Parliament (as now required by section 47 of the *Canadian Human Rights Act*), as this current procedure may carry the appearance of conflict.

The relevant portions of the annual reports of the Departments of Justice, the Secretary of State, and Employment and Immigration, as well as any other departments, that deal with human rights and equality rights, including employment equity, should also be referred to the Committee on Human Rights.

83. We recommend that the standing orders of the House of Commons be amended to provide for a Standing Committee on Human Rights with responsibility for overseeing the protection of human rights, including equality rights.
84. We recommend that the annual report and estimates of the Canadian Human Rights Commission and those portions of the annual reports of any government departments, including the Departments of Justice, Secretary of State, and Employment and Immigration, dealing with human rights and equality rights, including employment equity, be referred to the Standing Committee on Human Rights.
85. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to provide that the Canadian Human Rights Commission report direct to Parliament.

Summary of Recommendations

Maternity and Parental Benefits

1. We recommend that Parliament amend the *Unemployment Insurance Act* to recognize a two-tier system of benefits relating to childbirth:

the first tier (maternity benefits), to be available to women only, during late pregnancy and the period following birth; and

the second tier (parental benefits), to be available to either or both parents, during the period following maternity leave. (page 12)*

2. We recommend that parental benefits (for both natural and adoptive parents) under the *Unemployment Insurance Act* be available to either or both parents, the total amount of benefits provided not to exceed the maximum available to one parent. (page 13)
3. We recommend that no distinction be made between the qualifying periods for regular benefits and for special benefits under the *Unemployment Insurance Act* and that the Act be amended so that the current eligibility requirement for regular benefits applies in respect of all benefits. (page 14)
4. We recommend that section 22(3) of the *Unemployment Insurance Act* be amended to remove the present 15-week aggregate benefit limit so that the availability of sickness benefits is separate and distinct from any maternity, adoptive or parental benefits to which a person may be entitled. (page 15)
5. We recommend that maternity leave provisions for employees under federal jurisdiction, including the Armed Forces and public service employees not covered by collective agreements, be brought into line with the provisions of the *Canada Labour Code*. (page 15)

* Page numbers in parentheses indicate where the recommendations can be found in the text.

Mandatory Retirement

6. We recommend that mandatory retirement be abolished by:
 - (a) amending the *Canadian Human Rights Act* so that it is no longer a defence to a complaint of age discrimination that an employee who is forced to retire has reached the “normal age of retirement”; and
 - (b) amending the *Canadian Human Rights Act* so that it is no longer a defence to a complaint of age discrimination that an individual whose membership in an employee organization is terminated has reached the “normal age of retirement”. (page 22)
7. We recommend that those provisions of the Public Service Superannuation Regulations providing for mandatory retirement at age 65, as well as comparable regulations affecting public servants who do not contribute to the Superannuation Account, be revoked. (page 22)
8. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended so that it applies to all mandatory retirement policies embodied in legislation, regulations or orders. (page 22)
9. We recommend that Parliament and the government of Canada adopt measures to facilitate flexible retirement, so that individuals will have a greater degree of choice in the timing of their retirement, to complement the abolition of mandatory retirement. (page 24)

Sexual Orientation

10. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination to the other grounds, which are race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability, and conviction for an offence for which a pardon has been granted. (page 30)
11. We recommend that the Canadian Armed Forces and the RCMP bring their employment practices into conformity with the *Canadian Human Rights Act* as amended to prohibit discrimination on the basis of sexual orientation. (page 31)
12. We recommend that the federal government security clearance guidelines covering employees and contractors not discriminate on the basis of sexual orientation. (page 32)
13. We recommend that the *Criminal Code* be amended to ensure that the minimum age or ages at which private consensual sexual activity is lawful be made uniform without distinction based on sexual orientation. (This recommendation does not pertain to existing sexual assault offences in the *Criminal Code*). (page 32)
14. We recommend support in principle for Bill C-225 and urge the government to enact legislation reflecting the principle of the Bill as outlined in this Committee's recommendations. (page 32)

Marital or Family Status

15. We recommend that the *Income Tax Act* be amended to extend the meaning of the words 'spouse' and 'married person' and similar expressions to include a common law spouse, and the word 'marriage' to include a common law relationship, so that the same tax treatment is afforded taxpayers in established common law relationships as now applies to taxpayers who are legally married. (page 36)
16. We recommend that when benefits are conferred or obligations imposed upon partners in a legal marriage by federal law or policies, such benefits and obligations apply in a similar manner to common law spouses. (page 37)
17. We recommend that a consistent definition of common law relationships be incorporated in all federal laws and policies that recognize such relationships, and for this purpose, we recommend that the definition require that the parties be of the opposite sex, reside continuously with each other for at least one year, and represent themselves publicly as husband and wife. (page 37)

Equality Issues in Pensions

18. We recommend that section 56 of the *Canada Pension Plan* be amended so that surviving spouses' benefits are awarded without reference to disability, age or family status. (page 41)
19. We recommend that federal superannuation plans and other employer pension plans under federal jurisdiction be required to provide benefits for surviving spouses of deceased contributors without distinctions that would offend section 15 of the *Charter*, whether the contributing spouse dies before or after retirement. (page 41)
20. We recommend the repeal of provisions of the *Canada Pension Plan* and federal superannuation plans requiring that the benefits to which a surviving spouse is entitled terminate when he or she remarries. (page 42)
21. We recommend the repeal of provisions in federal superannuation plans that require that the amount of a benefit to a surviving spouse be reduced where the surviving spouse is 20 or more years younger than the deceased contributor. (page 42)
22. We recommend the repeal of provisions in federal superannuation plans that disentitle a surviving spouse to benefits where the marriage took place after the contributing spouse retired or reached age 60. (page 42)
23. We recommend that federal superannuation plans extend surviving spouses' benefits to common law spouses who fall within the definition of a common law spouse (see Recommendation 17), in the same manner as benefits are granted to surviving spouses who were legally married to a contributor. (page 42)
24. We recommend that the value of Canada Pension Plan credits earned during the marriage be split equally between the spouses automatically upon marriage breakdown — which would include divorce, separation or the termination of a common law relationship — except when the parties agree otherwise after having received independent legal advice. (page 43)

25. We recommend that the Spouses Allowance under the *Old Age Security Act* be replaced with an equivalent benefit that is available without reference to marital status. (page 45)
26. We recommend that provisions in the *Canada Pension Plan* and federal superannuation plans that allow unmarried surviving children under 25 and in full-time attendance at an educational institution to claim benefits, be amended to permit eligibility regardless of the marital status of the surviving child. (page 45)
27. We recommend that Parliament amend the *Pension Benefits Standards Act* to require that sex-based mortality tables be replaced by unisex mortality tables. (page 46)
28. We recommend that the *War Veterans Allowance Act* and the *Civilian War Pensions and Allowance Act*, which provide for benefit eligibility at different ages for men and women, be amended to provide that benefits for both male and female veterans be available at age 55. (page 47)

Women and the Armed Forces

29. We recommend that all trades and occupations in the Canadian Armed Forces be open to women. (page 57)
30. We recommend that Canadian Armed Forces practices relating to the employment and promotion of women be monitored by the Canadian Human Rights Commission and that progress in revising policies in the manner we recommend be evaluated by the Commission at regular intervals. (page 57)

Immigration

31. We recommend that section 3(f) of the *Immigration Act* be amended to state, as an objective of Canadian immigration policy, that such policy should ensure that the Act, the Immigration Regulations and immigration guidelines contain standards of admission that do not discriminate in a manner prohibited by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (page 60)
32. We recommend that the medical standards for admission to Canada, applied pursuant to the *Immigration Act*, be made public and be reviewed and modified in order that they be more flexible in their application. (page 62)
33. We recommend that the Immigration Regulations be amended so that a permanent resident who has been in Canada for at least 3 years is entitled to sponsor a parent without regard to the age, ability to work, or marital status of that parent, as is the case if the sponsor of a parent is a Canadian citizen. (page 62)
34. We recommend that the Immigration Regulations be amended so that an undertaking of support given by a permanent resident who has been in Canada for at least 3 years confers the same benefit on an “assisted relative” seeking admission to Canada as an undertaking of support given by a Canadian citizen. (page 63)

35. We recommend that common law relationships be recognized, under the Immigration Regulations, for immigration purposes, so that a party to such a relationship may be admitted to Canada as an accompanying dependent of his or her common law spouse or may be sponsored for admission to Canada by his or her common law spouse. (For these purposes the definition of a common law spouse would be that set out in Recommendation 17.) (page 64)
36. We recommend that the Immigration Regulations be amended so that a legally adopted child is treated in the same way as a natural child and can, therefore, accompany a parent or parents immigrating to Canada or join a parent or parents already in Canada as a family class member, notwithstanding the age at which the child was adopted. (page 65)
37. We recommend that the federal government make provision for instruction in one of the official languages to all immigrants, regardless of sex, marital or family status, dependency or length of time in Canada. (page 66)
38. We recommend that the general preference in favour of Canadian citizens in job competitions in the public service, pursuant to the *Public Service Employment Act*, be eliminated so that permanent residents may compete for public service jobs on an equal footing with Canadian citizens. (page 67)

Religious Observance

39. We recommend that the *Canada Labour Code* and the federal Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations be amended so that there is provision for a determinate number of statutory holidays to be taken by all employees and a number of floating statutory holidays that an employee may elect, upon being employed, in accordance with his or her religious observance requirements or personal beliefs. (page 74)
40. We recommend that the Minister of Justice refer to the Uniform Law Conference of Canada and to provincial ministers responsible for human rights the consideration of amendments to provincial hours of business and employment standards legislation to provide for days of rest that respect freedom of conscience and religious belief on a consistent basis. (page 74)

Access by the Physically Disabled

41. We recommend that interpreter services for the hearing impaired be available upon request at federal public hearings, including those of parliamentary committees. (page 81)
42. We endorse the recommendations of the *Obstacles* report concerning access to facilities and services and urge the Government and Parliament of Canada to take all measures necessary to implement them without further delay. (page 83)
43. We recommend that a federal co-ordinating agency be made responsible for supervising the implementation of programs designed to help disabled people, including programs designed to provide accessibility to facilities and services, and that the agency actively promote the rights of disabled people. (page 84)

44. We recommend that this co-ordinating agency and the Minister responsible for it be given statutory recognition and be required to report annually to Parliament, the report to be automatically and permanently referred to the Sub-committee on the Disabled and the Handicapped. (page 84)
45. We recommend that the mandate of the parliamentary Sub-committee on the Disabled and the Handicapped be expanded so that the Sub-committee is authorized to initiate inquiries and make proposals concerning programs for the disabled. (page 85)
46. We recommend that, in consultation with the Minister Responsible for the Status of Disabled Persons, all departments and agencies immediately establish priorities and timetables for implementing programs to provide access by the disabled to facilities and services under federal jurisdiction. These priorities and timetables should be tabled in Parliament and referred to the Sub-committee on the Disabled and the Handicapped. (page 85)
47. We recommend that disabled people be consulted in the development of cost-efficient programs and measures designed to provide access by the disabled to facilities and services under federal jurisdiction. (page 85)
48. We recommend that the federal government use its statutory powers under the *Canadian Human Rights Act*, the *Ferries Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Transport Act*, the *National Transportation Act*, the *Railway Act* and the *Aeronautics Act* to secure the full implementation of standards for accessibility by disabled people to facilities and services under federal jurisdiction. (page 86)
49. We recommend that the Canadian Human Rights Commission adopt new guidelines to ensure that any restrictions on the right of access by the disabled to facilities and services under sections 14(g) and 41(4) of the *Canadian Human Rights Act* are carefully limited and clearly defined. (page 86)
50. We recommend that the federal government develop priorities and timetables, in collaboration with provincial governments, for implementing programs to provide access to facilities and services by the disabled, that the government report to Parliament, by July 1, 1986, on progress towards this end and that the report be referred to the Sub-committee on the Disabled and the Handicapped. (page 87)

Mental Disability

51. We recommend that federal laws and policies providing benefits or protection to the mentally disabled be appropriately amended so that they cover those with a mental disability in the comprehensive sense, that is, mental retardation or impairment, learning disability and mental disorder. (page 90)
52. We recommend that section 14(4)(f) of the *Canada Elections Act* be repealed so that the mentally disabled have the same right to be enumerated and to vote as all other Canadians. (page 91)
53. We recommend that the Minister of Justice bring forward amendments to the *Criminal Code* at the earliest opportunity to eliminate instances where the mentally disabled are not accorded equal protection and equal benefit of the law. (page 93)

Part-time Work

54. We recommend the adoption of a definition of part-time work that would cover all categories of part-time work, including seasonal work, as follows: a part-time worker is one who works fewer than the normally scheduled weekly or monthly hours of work established for persons doing similar work. (page 100)
55. We recommend that all federal employment standards legislation and policies be amended to ensure that part-time workers, including seasonal workers, receive the same statutory benefits on a *pro rata* basis as full-time workers. (page 100)
56. We recommend that federal laws and policies be amended to ensure that part-time workers, including seasonal workers, who work eight hours a week or more and who have worked for their employer for at least one year, contribute to and be eligible for benefits, on a *pro rata* basis, under employer-sponsored pension and insurance plans applicable to full-time workers. (page 100)
57. We recommend that the requirement that an employee work 15 hours per week to contribute to and be eligible for benefits under the *Unemployment Insurance Act* be reduced to reflect better the work schedules of part-time workers, and that the hourly limit that is set be not less than eight hours per week. (page 101)
58. We recommend that federal laws and superannuation plans reflect the particular needs of part-time workers for early pension vesting and portability rights. (page 101)

Employment Equity

59. We recommend the adoption of legislation providing for employment equity programs at the federal level and obliging employers to (a) develop and maintain employment practices designed to eliminate discriminatory barriers and (b) improve where necessary the participation of qualified women, Native people, disabled people and underrepresented visible minorities in the workplace, without necessitating the use of quotas. (page 109)
60. We recommend that employment equity legislation apply to all federal public sector employers and to employers under federal jurisdiction, with necessary adjustments being made by regulation for small businesses and agencies. (page 110)
61. We recommend that representatives of the appropriate designated groups (women, underrepresented visible minorities, Native peoples and disabled people) be involved, as the case may require, with management and labour in developing employment equity programs. (page 110)
62. We recommend that legislation on employment equity contain enforcement mechanisms providing for the review of special programs by the Canadian Human Rights Commission, and that the Commission be given additional financial and human resources for this purpose. (page 110)
63. We recommend that, to assure employment equity, a contract compliance program be established by legislation and that it apply to all firms providing goods and services to the government of Canada, with necessary adjustments being

made, by regulation, on the basis of the size of the firm or the volume of its business with the government. (page 111)

64. We recommend that Statistics Canada provide, through the census, relevant data to be used for devising and evaluating employment equity programs. (page 111)
65. We recommend that employment equity legislation provide for regular review of special programs and that they be adjusted or terminated according to changing circumstances. (page 112)
66. We recommend that federal training and education programs be made accessible to women, disabled people, Native people and members of underrepresented visible minorities to assist in achieving employment equity. (page 113)
67. We recommend that the Canadian Human Rights Commission pursue actively the implementation of equal pay for work of equal value performed by men and women working in the same establishment, as provided in section 11 of the *Canadian Human Rights Act*, in all areas under its jurisdiction. (page 114)
68. We recommend that the federal government review the present provisions of section 11 of the *Canadian Human Rights Act* to ensure that the principle of equal pay for work of equal value is not unduly restricted by the present wording of the Act. (page 114)
69. We recommend that the *Income Tax Act* be amended so that disabled people are entitled to a deduction for the cost of special aids and devices, including extra transportation costs, incurred because of their disability and necessary for their employment. (page 114)
70. We recommend that the Canadian Human Rights Commission ensure that physical and medical tests required of job applicants in employment under federal jurisdiction relate only to the ability of the individual to perform the essential duties of the job in question. (page 116)
71. We recommend that the federal government move quickly, in consultation with its provincial counterparts, to ensure that child care services across Canada are adequate, accessible and affordable. (page 116)

Further Equality Issues

72. We recommend that all federal laws henceforth be drafted in non-sexist language. (page 120)
73. We recommend that governor-in-council appointments, including judicial appointments, be made in a manner that reflects the composition of Canadian society, in keeping with the objectives of section 15 of the *Charter*, and that the criteria for the selection of judges take into account the policy role they perform in interpreting and applying the *Charter*. (page 121)
74. We recommend that the *Public Service Superannuation Act* be amended to eliminate the minimum age of 18 for contributors to the Superannuation Account so that there will be no minimum age limitation for those purposes. (page 122)

75. We recommend that the *Criminal Code* be amended so that sexual offences that can be committed only by a male person in relation to a female person be extended to cover similar conduct by a female person in relation to a male person. (page 122)
76. We recommend the government improve its monitoring of women's health care and hygiene products, including drugs, exert, through the Departments of Consumer and Corporate Affairs and National Health and Welfare, a larger measure of control over the labelling, packaging and promotion of such products, and increase the level of funding directed to research into women's health needs. (page 124)
77. We recommend that the *Canada Elections Act* be amended so that spouses and dependent children accompanying Canadian Armed Forces personnel and public servants posted outside Canada are entitled to vote, in general elections, in the electoral district where they declare themselves to be ordinarily resident in Canada. For this purpose, spouses and dependent children should be required to complete a declaration of residence comparable to that currently required of the members of the Forces and public servants whom they accompany outside Canada. (page 126)
78. We recommend that section 32 of the *Public Service Employment Act* be amended to ensure that no greater limitations are imposed on the political rights of public servants than are necessary to maintain a politically neutral public service. (page 127)

The Process of Securing Equality

79. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended by the addition of a primacy or override clause that will confirm its priority over conflicting federal laws unless they purport specifically to apply notwithstanding the *Canadian Human Rights Act*. (page 130)
80. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended so that employers are obliged to make "reasonable accommodation", that is, such special provisions as would not cause undue hardship to the employer, in response to the needs peculiar to those classes of employees that are protected from discrimination by the terms of the Act. (page 131)
81. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to ensure that it covers systemic discrimination, that is, practices that may not be obviously discriminatory in their formulation or nature but that, in their result, have an adverse impact on those who are protected from discrimination by the Act. (page 131)
82. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to include political belief and criminal conviction or criminal charges as prohibited grounds of discrimination, subject to the usual defences of *bona fide* occupational requirement and *bona fide* justification, as applicable. (page 132)
83. We recommend that the standing orders of the House of Commons be amended to provide for a Standing Committee on Human Rights with responsibility for overseeing the protection of human rights, including equality rights. (page 135)

84. We recommend that the annual report and estimates of the Canadian Human Rights Commission and those portions of the annual reports of any government departments, including the Departments of Justice, Secretary of State, and Employment and Immigration, dealing with human rights and equality rights, including employment equity, be referred to the Standing Committee on Human Rights. (page 135)
85. We recommend that the *Canadian Human Rights Act* be amended to provide that the Canadian Human Rights Commission report direct to Parliament. (page 135)

Canadian Charter of Rights and Freedoms

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law:

Guarantee of Rights and Freedoms

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Fundamental Freedoms

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;
- (c) freedom of peaceful assembly; and
- (d) freedom of association.

Democratic Rights

3. Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

4. (1) No House of Commons and no legislative assembly shall continue for longer than five years from the date fixed for the return of the writs at a general election of its members.

(2) In time of real or apprehended war, invasion or insurrection, a House of Commons may be continued by Parliament and a legislative assembly may be

continued by the legislature beyond five years if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of the House of Commons or the legislative assembly, as the case may be.

5. There shall be a sitting of Parliament and of each legislature at least once every twelve months.

Mobility Rights

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

(b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification of the receipt of publicly provided social services.

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

Legal Rights

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

10. Everyone has the right on arrest or detention

(a) to be informed promptly of the reasons therefor;

(b) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and

(c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

11. Any person charged with an offence has the right

- (a) to be informed without unreasonable delay of the specific offence;
- (b) to be tried within a reasonable time;
- (c) not to be compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence;
- (d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;
- (e) not to be denied reasonable bail without just cause;
- (f) except in the case of an offence under military law tried before a military tribunal, to the benefit of trial by jury where the maximum punishment for the offence is imprisonment for five years or a more severe punishment;
- (g) not to be found guilty on account of any act or omission unless, at the time of the act or omission, it constituted an offence under Canadian or international law or was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations;
- (h) if finally acquitted of the offence, not to be tried for it again and, if finally found guilty and punished for the offence, not to be tried or punished for it again; and
- (i) if found guilty of the offence and if the punishment for the offence has been varied between the time of commission and the time of sentencing, to the benefit of the lesser punishment.

12. Everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

13. A witness who testifies in any proceedings has the right not to have any incriminating evidence so given used to incriminate that witness in any other proceedings, except in a prosecution for perjury or for the giving of contradictory evidence.

14. A party or witness in any proceedings who does not understand or speak the language in which the proceedings are conducted or who is deaf has the right to the assistance of an interpreter.

Equality Rights

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Official Languages of Canada

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

17. (1) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.

(2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.

18. (1) The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

19. (1) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.

(2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

(a) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or

(b) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

21. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.

22. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

Minority Language Educational Rights

23. (1) Citizens of Canada

- (a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or
- (b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province.

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

- (a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and
- (b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Enforcement

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

(2) Where, in proceedings under subsection (1), a court concludes that evidence was obtained in a manner that infringed or denied any rights or freedoms guaranteed by this Charter, the evidence shall be excluded if it is established that, having regard to all the circumstances, the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice into disrepute.

General

25. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

- (a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and
- (b) any rights or freedoms that may be acquired by the aboriginal peoples of Canada by way of land claims settlement.

26. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada.

27. This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.

28. Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.

29. Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

30. A reference in this Charter to a province or to the legislative assembly or legislature of a province shall be deemed to include a reference to the Yukon Territory and the Northwest Territories, or to the appropriate legislative authority thereof, as the case may be.

31. Nothing in this Charter extends the legislative powers of any body or authority.

Application of Charter

32. (1) This Charter applies

- (a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and
- (b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

(2) Notwithstanding subsection (1), section 15 shall not have effect until three years after this section comes into force.

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

(2) An Act or a provision of an Act in respect of which a declaration made under this section is in effect shall have such operation as it would have but for the provision of this Charter referred to in the declaration.

(3) A declaration made under subsection (1) shall cease to have effect five years after it comes into force or on such earlier date as may be specified in the declaration.

(4) Parliament or a legislature of a province may re-enact a declaration made under subsection (1).

(5) Subsection (3) applies in respect of a re-enactment made under sub-section (4).

Citation

34. This part may be cited as the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

APPENDIX B

Hearings

<i>Date</i>	<i>Location</i>	<i>Minutes of Evidence and Proceedings</i>
<hr/>		
March 26, 1985	Ottawa	Issue No. 1
April 16-18, 1985	Ottawa	Issue Nos. 2, 3 & 4
April 23-25, 1985	Ottawa	Issue Nos. 5 & 6
May 1, 1985	Ottawa	Issue No. 6
May 7, 1985	Ottawa	Issue No. 7
May 9, 1985	Ottawa	Issue No. 8
May 15-16, 1985	Ottawa	Issue No. 9
May 27, 1985	Vancouver	Issue No. 9
May 29, 1985	Edmonton	Issue No. 10
May 30-31, 1985	Winnipeg	Issue Nos. 11 & 12
June 4, 1985	Montreal	Issue No. 13
June 6, 1985	Halifax	Issue No. 14
June 13, 1985	Regina	Issue No. 15
June 17-18, 1985	Toronto	Issue Nos. 16 & 17
June 19, 1985	Ottawa	Issue No. 18
July 15-16, 1985	Ottawa	Issue Nos. 19 & 20
August 26, 1985	St. John's	Issue No. 21
August 27-28, 1985	Charlottetown	Issue No. 22
August 29, 1985	Fredericton	Issue No. 23
September 9, 1985	Ottawa	Issue No. 24
September 16, 1985	Ottawa	Issue No. 25
September 18, 1985	Vancouver	Issue No. 26
September 20, 1985	Calgary	Issue No. 27
September 26, 1985	Ottawa	Issue No. 28

Witnesses

Abortion by Choice, Calgary (Issue No. 10:70-82)*
Abortion by Choice, Edmonton (Issue No. 10:70-82)
Ad Hoc Coalition of Feminist Groups of Montreal (Issue No. 13:162-172)
Ad Hoc Concertation Committee on Affirmative Action (Issue No. 13:39-49)
Advisory Committee to the President of the Treasury Board on Employment of Disabled Persons in the Public Service (Issue No. 16:5-16)
Advocacy Resource Centre for the Handicapped (Issue No. 17:76-89)
Alberta Association for the Mentally Handicapped (Issue No. 27:39-47)
Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons (Issues No. 10:49-60)
Alberta Federation of Labour (Issue No. 10:82-95)
Alberta Federation of Women United for Families (Issue No. 10:40-49)
Alberta Native Women's Association (Issue No. 27:32-39)
Alberta Status of Women Action Committee (Issue No. 10:33-40)
Alberta Union of Public Employees (Issue No. 10:4-10)
Alcock, Stuart (Issue No. 26:41-49)
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (Issue No. 15:27-37)
Association des femmes collaboratrices (Issue No. 13:49-59)
Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc. (Issue No. 13:172-190)
Association pour les droits des gais du Québec (Issue No. 13:133-139)
Barlow, Maude (Issue No. 19:83-91)
Barry, Leo (Issue No. 21:25-29)
Battcock, Adrian (Issue No. 21:62-67)
Baxter, Mr. and Mrs. J.M. (Issue No. 27:59-66)
Bell Canada (Issue No. 25:70-80)
Black, William (Issue No. 2:9-30)
B'nai B'rith, League for Human Rights (Issue No. 24:6-20)
Bouchard, Mario (Issue No. 20:5-13)
British Columbia Association of Social Workers (Issue No. 9:34-42)
British Columbia Coalition of the Disabled (Issue No. 26:101-106)
British Columbia Human Rights Coalition, Vancouver Region (Issue No. 26:36-41)

* Figures after the colon indicate the pages in a given issue of the Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-committee on Equality Rights where the witness's testimony can be found.

British Columbia New Democratic Party, Women's Rights Committee (Issue No. 9: 60-69)
 British Columbia Women's Liberal Commission (Issue No. 9:115-124)
 British Columbians for Mentally Handicapped People (Issue No. 9:97-107)
 Business and Professional Women's Club, Montreal (Issue No. 13:110-121)
 Business and Professional Women's Clubs of Ontario (Issue No. 17:134-141)
 Calgary Association of Women and the Law (Issue No. 27:5-14)
 Calgary Birth Control Association (Issue No. 27:14-20)
 Canadian Abortion Rights Action League (Issue No. 16:17-26)
 Canadian Abortion Rights Action League, Halifax Chapter (Issue No. 14:24-33)
 Canadian Abortion Rights Action League, Prince Edward Island Chapter (Issue No. 22:20-27)
 Canadian Advisory Council on the Status of Women (Issue No. 4:30-53)
 Canadian Airline Employees Association (Issue No. 19:109-117)
 Canadian Association for Children and Adults with Learning Disabilities (Issue No. 19:32-49)
 Canadian Association for Community Living (Issue No. 25:5-18)
 Canadian Association of the Deaf (Issue No. 4: 12-28; Issue No. 26:21-27)
 Canadian Association of University Teachers (Issue No. 25:46-53)
 Canadian Bar Association (Issue No. 16:58-77)
 Canadian Co-ordinating Council on Deafness (Issue No. 20:49-60)
 Canadian Coalition Against Media Pornography (Issue No. 20:39-48)
 Canadian Congress for Learning Opportunities for Women (Issue No. 16:45-50)
 Canadian Congress for Learning Opportunities for Women, Nova Scotia Committee (Issue No. 14:13-24)
 Canadian Council of Christians and Jews (Issue No. 14:102-110)
 Canadian Council on Social Development (Issue No. 20:60-71)
 Canadian Diabetes Association (Issue No. 19:22-32)
 Canadian Ethnocultural Council (Issue No. 7:5-25; Issue No. 28:4-25)
 Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs (Issue No. 10: 96-106; Issue No. 14:94-101)
 Canadian Federation of University Women (Issue No. 20:72-82)
 Canadian Human Rights Advocate (Issue No. 16:97-112)
 Canadian Human Rights Commission (Issue No. 8:4-24; Issue No. 24:62-70)
 Canadian National Institute for the Blind (Issue No. 20:117-126)
 Canadian Institute of Actuaries (Issue No. 20:14-25)
 Canadian Jewish Congress (Issue No. 17:5-15)
 Canadian Labour Congress (Issue No. 25:54-69)
 Canadian Life and Health Insurance Association (Issue No. 19:119-129)
 Canadian Mental Health Association (Issue No. 17:98-107)
 Canadian Mental Health Association of New Brunswick (Issue No. 23:67-78)
 Canadian Paraplegic Association (Issue No. 16: 90-97; Issue No. 23:55-66)
 Canadian Psychiatric Association (Issue No. 19:150-159)
 Canadian Research Institute for the Advancement of Women, Nova Scotia Chapter (Issue No. 14:139-146)
 Canadian Teachers Federation (Issue No. 17:114-121)
 Canadian Union of Public Employees (Issue No. 25:111-122)
 Canadian Women for Free Enterprise (Issue No. 26:118-130)
 Centre for Research - Action on Race Relations (Issue No. 13:13-24)
 Charter of Rights Coalition of Manitoba (Issue No. 11:18-24)
 Charter of Rights Coalition (Vancouver) (Issue No. 9:124-134)
 Charter of Rights Educational Fund (Issue No. 16:113-132)
 Chetwynd Women's Resource Society (Issue No. 26:27-35)

Chinese Canadian National Council (Issue No. 16:38-45)
 Citizens for Public Justice (Issue No. 24:38-48)
 Citizens for Reproductive Choice (Issue No. 15:133-138)
 City of Moose Jaw (Issue No. 15:144-154)
 City of Ottawa, Advisory Committee on Visible Minorities (Issue No. 19:74-83)
 City of Toronto (Issue No. 16:167-186)
 City of Vancouver (Issue No. 9:88-97)
Club de l'âge d'or de Victoriaville (Issue No. 13:139-146)
 Coalition for Gay Rights in Ontario (Issue No. 16:225-234)
 Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped (Issue No. 4:5-28; Issue No. 11:5-18)
 Coalition on Employment Equity for Disabled Persons (Issue No. 17:23-33)
 Committee for Racial Justice (Issue No. 9:107-114)
 Communist Party of Canada (Issue No. 16:214-225)
 Conscience Canada Inc. (Issue No. 26:74-78)
 Consumer Organization of Disabled People of Newfoundland & Labrador (Issue No. 21:16-24)
 Consumer Support Network (Issue No. 14:85-93)
 Coté, Denis (Issue No. 13)
 Council of Ontario Universities (Issue No. 16:177-189)
 Crosbie, Hon. John (Issue No. 21:41-51)
 Davis, Hon. Jack (Issue No. 26:57-68)
 Department of Employment and Immigration (Issue No. 9, *in camera*)
 Department of Health and Welfare (Issue No. 9, *in camera*)
 Department of Justice (Issue No. 1: 32-39; Issue No. 5 *in camera*; Issue No. 21:41-51)
 Department of National Defence (Issue No. 18:5-38)
 Department of the Secretary of State, Human Rights Directorate (Issue No. 5, *in camera*)
 Department of the Secretary of State, Multiculturalism Directorate (Issue No. 6, *in camera*)
 Department of the Secretary of State, Status of Disabled Persons Secretariat (Issue No. 9, *in camera*)
 Department of Veterans Affairs (Issue No. 22:123-137)
 Dignity Canada Dignité (Issue No. 11:107-116)
 Dignity Edmonton Dignité (Issue No. 10:14-26)
 Ducharme, Theresa (Issue No. 12:33-42)
 Elizabeth Fry Society of Halifax (Issue No. 14:146-150)
 Families of Gays (Issue No. 11:34-39)
 Fathers Alberta (Issue No. 27:52-58)
 Fathers Fighting Back (Issue No. 21:96-104; Issue No. 23:108-116)
 Fathers for Equality in Divorce (Issue No. 13:121-133)
 Fearn, Steven Thomas (Issue No. 9:32-34)
 Federal Superannuates National Association (Issue No. 19:58-63)
 Federation of Sikh Societies of Canada (Issue No. 19:49-58)
 Fredericton and District Labour Council (Issue No. 23:100-108)
 Fredericton Rape Crisis Centre (Issue No. 23:36-45)
 Gay Alliance for Equality (Issue No. 14:33-37)
 Gay Alliance Towards Equality (Issue No. 10:10-27)
 Gay and Lesbian Awareness (Issue No. 10:10-27)
 Gay and Lesbian Legal Advocates, Calgary (Issue No. 27:47-52)
 Gay Community of Regina (Issue No. 15:69-84)
 Gay Rights Union (Issue No. 9:69-78)
 Gayblevision (Issue No. 9:6-13)

Gays of Newfoundland (Issue No. 21:5-16)
 Gays of Ottawa (Issue No. 20:101-116)
 Greater Vancouver Association of the Deaf (Issue No. 26:21-27)
 Human Rights Institute of Canada (Issue No. 20:83-101)
 Human Rights, Prince Edward Island (Issue No. 22:43-55)
 Indian Homemakers Association (Issue No. 26:78-92)
 Integrity/Ottawa: Gay and Lesbian Anglicans and Friends (Issue No. 19:63-74)
 Island Gay Society (Issue No. 26:107-118)
 Jackman, Barbara (Issue No. 24:20-38)
 Karmas, Adelle (Issue No. 19:5-14)
 Latham, Gregory (Issue No. 10:106-113)
 Law Reform Commission of Canada (Issue No. 25:123-135)
 Lea, Walter (Issue No. 22:27-34)
 Legge, Bruce (Issue No. 24:48-61)
 Lennoxville and District Women's Centre (Issue No. 13:147-156)
 Lesbian and Feminist Mothers (Issue No. 9:23-32)
 Lesbian Information Line, Calgary (Issue No. 27:47-52)
 Lesbians for Equality (Issue No. 11:88-94)
 Llambias-Wolff, Jaime (Issue No. 13:24-34)
 Long, Linda (Issue No. 10:113-130)
 Maloney, Peter (Issue No. 16:132-142)
 Manitoba Action Committee on the Status of Women (Issue No. 12:4-13)
 Manitoba Association of Rights & Liberties (Issue No. 12:43-56)
 Manitoba Association of Women and the Law (Issue No. 12:13-24)
 Manitoba Gay Coalition (Issue No. 11:96-102)
 Manitoba League of the Physically Handicapped (Issue No. 11:52-58)
 Manitoba Teachers Society (Issue No. 11:25-34)
 McIntyre, John (Issue No. 26:49-56)
 Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children (Issue No. 16:157-167)
 Metropolitan Community Church (Issue No. 25:93-102)
 Metropolitan Community Church of Winnipeg (Issue No. 11:102-107)
 Mockle, Daniel (Issue No. 20:5-13)
 Montreal Men's Network (Issue No. 13:183-190)
Mouvement laïque québécois (Issue No. 13:75-85)
 Multicultural Association of Nova Scotia (Issue No. 14:71-83)
 Multicultural Association of Fredericton (Issue No. 23:79-86)
 Naqvi, Rabab (Issue No. 13:157-162)
 National Action Committee on the Status of Women (Issue No. 13:95-110; Issue No. 14:6-15 & 83-85; Issue No. 17:56-66)
 National Action Committee on the Status of Women, British Columbia Chapter (Issue No. 9:133-140)
 National Advisory Council on Aging (Issue No. 5:6-23)
 National Association of Canadians of Origins in India (Issue No. 19:101-108)
 National Association of Japanese Canadians (Issue No. 17:15-22)
 National Association of Women and the Law (Issue No. 17:45-56)
 National Union of Provincial Government Employees (Issue No. 25:34-45)
 Nerbas, Myrna (Issue No. 15:14-27)
 New Brunswick Advisory Council on the Status of Women (Issue No. 23:87-100)
 New Brunswick Coalition for the Protection of Human Life (Issue No. 23:45-55)
 New Brunswick Human Rights Commission (Issue No. 23:20-29)
 New Brunswick Telephone Company Limited (Issue No. 23:6-19)
 Norman, Kenneth (Issue No. 15:105-116)

North American Centre for Ombudscience (Issue No. 13:59-64)
 North Shore Women's Centre (Issue No. 26:5-21)
 Nova Scotia League for Equal Opportunity (Issue No. 14:122-138)
 Ontario Association of Alternate and Independent Schools (Issue No. 16: 142-149)
 Organization for the Protection of Children's Rights of Canada (Issue No. 13: 5-12)
 Organizational Society of Spouses of Military Members (Issue No. 27:20-32)
 Oscar Wilde Memorial Society (Issue No. 11:76-86)
 Planned Parenthood Saskatchewan (Issue No. 15:116-124)
 Prince Edward Island Advisory Council on the Status of Women (Issue No. 22: 92-110)
 Prince Edward Island Coalition Against Pornography (Issue No. 22:5-16)
 Prince Edward Island Council of the Disabled (Issue No. 22:79-92)
 Prince Edward Island Human Rights Commission (Issue No. 22:111-123)
 Prince Edward Island Women's Network Inc. (Issue No. 22:34-43)
 Professional Native Women's Association (Issue No. 9:43-51)
 Provincial Advisory Council on the Status of Women for Newfoundland and Labrador (Issue No. 21:78-96)
 Psychiatric Patient's Advocate Office (Issue No. 17:89-98)
 Public Service Alliance of Canada (Issue No. 25:80-92)
 Quebec Native Women's Association (Issue No. 13:31-39)
 Ratushny, Ed (Issue No. 2:5-30)
 Real Women of Canada (Issue No. 17:33-45)
 Real Women of Canada, British Columbia Chapter (Issue No. 26:130-143)
 Regina Status of Women (Issue No. 15:138-144)
 Richardson, Scott (Issue No. 26:153-156)
 Right to Privacy Committee (Issue No. 16:192-203)
 Rites for Lesbian and Gay Liberation (Issue No. 16:187-192)
 Robinson, Shirley (Issue No. 19:91-100)
 Rowley, Susannah (Issue No. 14:110-122)
 Roy, Albert (Issue No. 20:32-38)
 Royal Canadian Mounted Police (Issue No. 6:4-29)
 Royal Canadian Mounted Police, Association of 17 Divisions (Issue No. 13: 82-94)
 Royal Canadian Mounted Police, Divisional Staff Relations (Issue No. 25: 102-110)
 St. John's Status of Women Council (Issue No. 21:68-78)
 St. Lawrence Institute (Issue No. 13:65-75)
 Saskatchewan Action Committee on the Status of Women (Issue No. 15:48-56)
 Saskatchewan Association on Human Rights (Issue No. 15:6-13)
 Saskatchewan Business and Professional Women's Club (Issue No. 15:84-94)
 Saskatchewan Battered Women's Advocacy Network (Issue No. 15:38-47)
 Saskatchewan Government Employees Union (Issue No. 15:92-104)
 Saskatchewan Human Rights Commission (Issue No. 15:124-133)
 Saskatchewan Native Women's Association (Issue No. 15:156-167)
 Saskatchewan Voice of the Handicapped (Issue No. 15:56-66)
 Seventh Day Adventist Church of Canada (Issue No. 19:130-136)
 Simpson, Suzanne (Issue No. 19:15-22)
 Social Planning Council of Metropolitan Toronto (Issue No. 25:18-34)
 Society for the Retired and Semi-Retired (Issue No. 10:60-70)
 Solidarity Coalition (Issue No. 9:78-88)
 Swain, Joy (Issue No. 16:51-58)
 Third World Community of Saskatchewan (Issue No. 15:167-177)
 Thompson, Mike (Issue No. 22:64-76)
 Times Change Women's Employment Service (Issue No. 16:36-38)

Toronto Mayor's Committee on Community and Race Relations (Issue No. 16: 167-186)
 Toronto Women's Health Network (Issue No. 16:149-157)
 Townson, Monica (Issue No. 20:25-32)
 Transition House (Issue No. 21:52-62)
 United Church of Canada (Issue No. 17:67-76)
 United Church of Canada, Winnipeg Presbytery (Issue No. 11:59-66)
 Vancouver Gay and Lesbian Community Centre (Issue No. 9:13-20)
 Vancouver Island Human Rights Coalition (Issue No. 26:68-73)
 Vancouver Pioneers Association (Issue No. 9:51-60)
 Vaughan, Fred (Issue No. 17:121-125)
 Vickers, Jill (Issue No. 2:30-51)
 Wednesday Morning Group of Carmen, Manitoba (Issue No. 12:24-32)
 Wells, Marion (Issue No. 23:86)
 Western Canada Feminist Counselling Association (Issue No. 26:93-100)
 Winn, Conrad (Issue No. 19:137-150)
 Winnipeg Gay Media Collective (Issue No. 11:86-96)
 Women for Life, Faith and Family (Issue No. 17:108-113)
 Women Working with Immigrant Women (Issue No. 16:203-214)
 Women Working with Immigrant Women of New Brunswick (Issue No. 23:116-124)
 Women's Employment and Development Program (Issue No. 22:55-64)
 Women's Employment Outreach (Issue No. 14:61-70)
 Women's Health Education Network (Issue No. 14:46-61)
 Women's Legal Education and Action Fund (Issue No. 3: 5-26; Issue No. 17: 127-134; Issue No. 23:30-36)
 Womospace Social and Recreational Society of Edmonton (Issue No. 10:27-33)
 Working Women's Education Committee (Issue No. 14:6-13)
 Young Women's Christian Association, Toronto (Issue No. 16:27-35)
 Young Women's Christian Association, Winnipeg (Issue No. 11:40-52)
 Yukon Anonymous Gays (Issue No. 26:143-152)
 Zaifman, Kenneth (Issue No. 11:66-76)

Submissions

Abortion by Choice, Calgary
Abortion by Choice, Edmonton
Action League of Physically Handicapped Adults
Action Life Ottawa Incorporated
Ad Hoc Coalition of Feminist Groups of Montreal
Ad Hoc Concertation Committee on Affirmative Action
Adam, Barry
Advisory Committee to the President of the Treasury Board on the Employment of
Disabled Persons in the Public Service
Advocacy Resource Centre for Handicapped
Aird, Deborah, London, Ontario
Aitken, Terrence, Stratford, Ontario
Alberta Association for the Mentally Handicapped
Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
Alberta Federation of Labour
Alberta Federation of Women United For Families
Alberta Native Women's Association
Alberta Rehabilitation Council for the Disabled
Alberta Status of Women Action Committee
Alberta Union of Public Employees
Alcock, Stuart, Vancouver, British Columbia
Allan, Thomas, Guelph, Ontario
Alliance for Life
Alliance of Canadian Cinema, Television & Radio Artists, Regina
Alliance of Canadian Cinema, Television & Radio Artists, Toronto
Alternatives for Single Parent Women
Andres, Mr. & Mrs. Larry, Niagara Falls, Ontario
Anglican Church of Canada
Anglin, C.R., Nepean, Ontario
Arajs, Mr. & Mrs. Peter, Niagara Falls, Ontario
Armstrong, Rose, Hamilton, Ontario
Association canadienne pour la santé mentale de l'Outaouais
Association Communautaire Homosexuelle à l'Université de Montréal
Association des femmes collaboratrices
Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal

Association of Southwestern Ontario Pro-Life Groups
 Association of Universities and Colleges of Canada
Association pour les droits des gais du Québec
Association Québécoise pour la défense des droits des retraitées et pré-retraitées
 Atlantic Conference on Learning Disabilities
 Averell, Susan, St. Catharines, Ontario
 B'Nai B'rith League for Human Rights
 Babe, Joan, Medicine Hat, Alberta
 Bailey, Barbara, Elmira, Prince Edward Island
 Baldwin, Dr. & Mrs. D., Pefferlaw, Ontario
 Banks, David, Victoria, British Columbia
 Barber-McKinney, Joyce, Washago, Ontario
 Barlow, Maude, Ottawa, Ontario
 Barry, Leo, St. John's, Newfoundland
 Bastorius, R.M., Callander, Ontario
 Bates, Kirk, Windsor, Ontario
 Battcock, William, St. John's, Newfoundland
 Baxter, Mr. and Mrs. J.M., Priddis, Alberta
 Bejik, Louise, Ganges, British Columbia
 Bell Canada
 Bell, Faye Cecile, Fredericton, New Brunswick
 Belzing, Wolf, Edmonton, Alberta
 Bernard, Ruby, Sherwood, Prince Edward Island
 Berry, J.J.O., Ottawa, Ontario
 Berscheid, Mary, Cranbrook, British Columbia
 Better Obstetrics & Neonatal Decisions in the New Grace
 Bijan, Roman, Toronto, Ontario
 Bindner-Blanchfield, Margaret, Sarnia, Ontario
 Bisson, Marie, Toronto, Ontario
 Black, Lois, Kitchener, Ontario
 Black, William, Ottawa, Ontario
 Blackburn, Wilfred, Midland, Ontario
 Blacklock, Peter, Hamilton, Ontario
 Blain, Joseph, Ottawa, Ontario
 Blunston, Lee, Charlottetown, Prince Edward Island
 Bochmann, Walter, Toronto, Ontario
 Booiman, S.H., White Rock, British Columbia
 Bouchard, Mario, Ottawa, Ontario
 Boulet, Conrad, Truro, Nova Scotia
 Boulet, Gilles, Sainte-Foy, Quebec
 Bregzis, Ritvars, Toronto, Ontario
 Bril, Natalija, Niagara Falls, Ontario
 Brink, Mr. & Mrs. Martin, Sardis, British Columbia
 British Columbia Association of Social Workers
 British Columbia Coalition of the Disabled
 British Columbia Human Rights Coalition
 British Columbia New Democratic Party, Women's Right Committee
 British Columbia Teachers for Life
 British Columbia Women's Liberal Commission
 British Columbians for Mentally Handicapped People
 Broderick, John, Vancouver, British Columbia
 Broughton, Richard, Weston, Ontario
 Brown, Cyril, Sebringville, Ontario

Brown, Robert, Waterloo, Ontario
 Bryant, J.H., Mississauga, Ontario
 Bunkowsky, Angela, Winnipeg, Manitoba
 Burn, Elsie, London, Ontario
 Burns, Peter, Vancouver, British Columbia
 Burtch, Rita, Smith Falls, Ontario
 Business and Professional Women's Club, Sudbury
 Business and Professional Women's Club, Montreal
 Business and Professional Women's Club, Toronto
 Byrne, Gerald, Scarborough, Ontario
 Byrne, J.L., Sebright, Ontario
 Calgary Association of Women and the Law
 Calgary Birth Control Association
 Calgary Women's Liberal Club
 Callaghan, Marilyn, Cardigan, Prince Edward Island
 Callbert, Charles, Kingston, Ontario
 Cameron, J.M., Ottawa, Ontario
 Cameron, Norma, Ottawa, Ontario
 Campaign Life
 Campbell, Wendy, Calgary, Alberta
 Campeau, Sally, Wingham, Ontario
 Canadian Abortion Rights Action League
 Canadian Abortion Rights Action League, Halifax Chapter
 Canadian Abortion Rights Action League, Ottawa Chapter
 Canadian Abortion Rights Action League, Prince Edward Island Chapter
 Canadian Advisory Council on the Status of Women
 Canadian Advisory Council on the Status of Women, Vancouver
 Canadian Advocates for Human Life
 Canadian Air Line Employees' Association
 Canadian Association for Children & Adults with Learning Disabilities
 Canadian Association for Community Living
 Canadian Association for the Advancement of Women in Sports
 Canadian Association for the Deaf
 Canadian Association for the Mentally Retarded, Downsview
 Canadian Association for University Continuing Education
 Canadian Association of Internes & Residents
 Canadian Association of Rehabilitation Personnel
 Canadian Association of University Schools for Nursing
 Canadian Association of University Teachers
 Canadian Association of Women Executives
 Canadian Bar Association
 Canadian Bar Association - Ontario Immigration Section
 Canadian Co-ordinating Council on Deafness
 Canadian Coalition Against Media Pornography
 Canadian Coalition for Peace Through Strength Inc.
 Canadian Congress for Learning Opportunities for Women, Charlottetown
 Canadian Congress for Learning Opportunities for Women, Nova Scotia Committee
 Canadian Council of Christians and Jews
 Canadian Council of the Blind, London
 Canadian Council on Rehabilitation and Work
 Canadian Council on Social Development
 Canadian Diabetes Association
 Canadian Ethnocultural Council

Canadian Federation of Business & Professional Women's Clubs
 Canadian Federation of University Women
 Canadian Hearing Society, Toronto
 Canadian Hospital Association
 Canadian Human Rights Advocate
 Canadian Human Rights Commission
 Canadian Institute of Actuaries
 Canadian Institute of Strategic Studies
 Canadian Jewish Congress
 Canadian Labour Congress
 Canadian Legal Advocacy, Information and Research Association of the Disabled
 Canadian Life and Health Insurance Association Inc.
 Canadian Mental Health Association
 Canadian Mental Health Association, New Brunswick
 Canadian National Human Resources
 Canadian National Institute for the Blind
 Canadian National Institute for the Blind, Quebec Division
 Canadian Nurses Association
 Canadian Paraplegic Association, New Brunswick Division
 Canadian Paraplegic Association, Toronto
 Canadian Parents for French, Ottawa
 Canadian Parents for French, Saskatchewan
 Canadian Psychiatric Association
 Canadian Psychological Association
 Canadian Rehabilitation Council for the Disabled
 Canadian Research Institute for the Advancement of Women, Nova Scotia Chapter
 Canadian Sociology & Anthropology Association
 Canadian Teachers' Federation
 Canadian Union of Public Employees
 Canadian Union of Public Employees, Saskatchewan Division
 Canadian University Press
 Canadian Women for Free Enterprise
 Cantin, Pierre, Beloeil, Quebec
 Cappe, L.P., Toronto, Ontario
 Capuano, Mr. & Mrs. G.L., Stittsville, Ontario
 Carr, Betsy, Don Mills, Ontario
 Cassidy, Michael, Ottawa, Ontario
 Catholic Women's League of Canada, British Columbia & Yukon Council
 Catholic Women's League of Canada, Edmonton
 Catholic Women's League of Canada, Prince Edward Island
 Catholics for Life
 Celebrate Life
 Centre for Research-Action on Race Relations
 Chapeshia, David, Spencerville, Ontario
 Charter of Rights Coalition, Manitoba
 Charter of Rights Coalition, Vancouver
 Charter of Rights Educational Fund
 Chatham-Kent Human Rights Committee
 Chesterville Medical Clinic
 Chetwynd Women's Resource Society
 Chimko, Andrew, Winnipeg, Manitoba
 Chinese Canadian National Council
 Christian Labour Association of Canada

Christians Concerned for Life
 Church of Scientology of Toronto
 Citizens for Public Justice
 Citizens for Reproductive Choice
 Citizens Helping in Life's Defense
 City of Moose Jaw
 City of Ottawa Advisory Committee on Visible Minorities
 City of Toronto
 City of Vancouver
 Clancy, Isobel, Vancouver, British Columbia
 Clark, Ralph, Waterloo, Ontario
 Clinton, Mary, Souris, Prince Edward Island
Club de l'âge d'or de Victoriaville
 Coalition for Gay Rights in Ontario
 Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped
 Coalition on Employment Equity for Disabled Persons
 Columbian Ladies
Comité d'intégration Afro-Québécois
 Committee for Racial Justice
 Communist Party of Canada
 Confederation of Canadian Unions
 Congress of Canadian Women, British Columbia Chapter
 Conklin, William
 Conscience Canada Inc.
 Consumer Organization of Disabled Persons of Newfoundland and Labrador
 Consumer Support Network
 Contact Information Centre Midland
 Continuing Legal Education Society of Nova Scotia
 Conway, Cathy, Souris, Prince Edward Island
 Conway, Estelle, Souris, Prince Edward Island
 Corbett, Marie, Toronto, Ontario
 Corner Brook Status of Women Council
 Côté, Denis, Montreal, Quebec
 Cottleau, Julia, Arcadia, Nova Scotia
 Council of Ontario Universities
 Council on Homosexuality and Religion
 County of Parkland No. 31
 Covert, Earle, Hay River, North West Territories
 Cox, Mary, Lantzville, British Columbia
 Craig, Louis, Simcoe, Ontario
 Crawford, David, Montreal, Quebec
 Critchley, Dawn, Niagara Falls, Ontario
 Croatian Committee for Human Rights
 Crosbie, Honourable John, Ottawa, Ontario
 Crunican, Mr. & Mrs. John, Stratford, Ontario
 Cunningham, Carrie, Salmon Arm, British Columbia
 D'Eon, Sheila, Yarmouth, Nova Scotia
 Danells, Bonnie, Shearwater, Nova Scotia
 Danis, Eva, Callander, Ontario
 Davies, Betty, Cranbrook, British Columbia
 Davies, Monica, Sudbury, Ontario
 Davis, Honourable Jack, Victoria, British Columbia
 deBoon, Mr. & Mrs. B.G., Lacombe, Alberta

Deboran, Joe, Toronto, Ontario
 Dedhar, D.M., Nepean, Ontario
 Deigan, Charles, Willowdale, Ontario
 Dellhon, Gord
 Demers, Marilyn, Nelson, British Columbia
 Department of Employment and Immigration
 Department of Health and Welfare
 Department of Justice
 Department of Justice, Human Rights Law Section
 Department of Labour
 Department of National Defence
 Department of the Secretary of State, Human Rights Directorte
 Department of the Secretary of State, Multiculturalism Directorate
 Department of the Secretary of State, Status of Disabled Persons Secretariat
 Department of Veterans Affairs
 Deurloo, Mr. & Mrs. J., Niagara Falls, Ontario
 Dignity Canada Dignité
 Dignity Edmonton Dignité
 Dignity Winnipeg Dignité
 Directions ESL
 Disabled Women's Network
 Dolski, E.T., Winnipeg, Manitoba
 Donohue, Maureen, Sarnia, Ontario
 Doulis, Alexander, Toronto, Ontario
 Downe, William, London, Ontario
 Dubois, Constance, Toronto, Ontario
 Ducharme, Theresa, Winnipeg, Manitoba
 Duggan, Coleen, Yarmouth, Nova Scotia
 Duguay, Réjean, Saint-Basil-Le-Grand, Quebec
 Dunn, Mark, Niagara Falls, Ontario
 Dussault, Philippe, Montreal, Quebec
 Duthie, Pat, Etobicoke, Ontario
 Duwyn, Mr. & Mrs. Larry, Delhi, Ontario
 East Toronto Community Legal Services Ltd.
 Edwards, J.C., Delta, British Columbia
 Elizabeth Fry Society of Halifax
 Ellis, G.L.T., Stevensville, Ontario
 Erindale Secondary School
 Ernewein, Joseph, Edmonton, Alberta
 Estable, Juan, Ottawa, Ontario
 Ettinger, Harry, Scarborough, Ontario
 Eva, William, Winnipeg, Manitoba
 Eylat, Martin, Montreal, Quebec
 Fabian, Jozsef, Downsview, Ontario
 Families of Gays
 Farlinger, Shirley, Toronto, Ontario
 Farrish, Elmer, Prince George, British Columbia
 Fathers Alberta
 Fathers Fighting Back
 Fathers for Equality in Divorce
 Fearn, Steve, Vancouver, British Columbia
 Federal Superannuates National Association
 Federation of Sikh Societies of Canada

Ferguson, John, Brampton, Ontario
 Fernie Women's Drop-in Centre
 Field, James, Edmonton, Alberta
 Flanagan, A.J., Burlington, Ontario
 Folzer, Cynthia, Guelph, Ontario
 Fontaine, Alain, Cap-de-la-Madeleine, Quebec
 Ford, Joan, Vancouver, British Columbia
 Forecastle Realty Ltd.
 Former Dominion/Willett Non-Union Employees
 Fort St. John's Women's Resource Centre
 Fortier, Jean-Guy, Sainte-Foy, Quebec
 Fox, John, Amherstburg, Ontario
 Fralick, Dawn, Chilliwack, British Columbia
 Fraser, Fil, Edmonton, Alberta
 Fredericton and District Labour Council
 Fredericton Rape Crisis Centre
 Frémont, Jacques, Montreal, Quebec
 Fricker, Annerose, Calgary, Alberta
 Friends of Schizophrenics of Elliot Lake
 Fuykschot, Cornelia, Gananoque, Ontario
 Gagnon-Lamarre, Blanche, Montreal, Quebec
 GaiCampus
 Galarneau, Madeline, Saint-Bruno, Quebec
 Gallant, Michelle, St. Peter's Bay, Prince Edward Island
 Gallant, Vera, St. Peter's Bay, Prince Edward Island
 Gamblin, Stephen, Toronto, Ontario
 Gardam, John
 Gardiner, Connie, Kelowna, British Columbia
 Garnett, Karen, Niagara Falls, Ontario
 Gay Alliance for Equality
 Gay Alliance Towards Equality
 Gay and Lesbian Awareness
 Gay and Lesbian Legal Advocates, Calgary
 Gay Association in Newfoundland
 Gay Community of Regina
 Gay Interest Group of the Canadian Library Association, Manitoba Chapter
 Gay People at Carleton University
 Gay Rights Union
 Gay, Jim, Niagara Falls, Ontario
 Gayblevision
 Gays and Lesbians of the University of British Columbia
 Gays of Newfoundland
 Gays of Ottawa
 Gays of Wilfrid Laurier University
 Germain, Monique, Belleville, Ontario
 Gerol, Al, Mississauga, Ontario
 Gilmore, W., Victoria, British Columbia
 Gittins, Mrs. J., Nanaimo, British Columbia
 Godin, J.D., Callander, Ontario
 Goetzke, Reimar, Aldergrove, British Columbia
 Goff, Clarence, Etobicoke, Ontario
 Goodwin, W.L., Harbour Grace, Newfoundland
 Gounder, Saga, Vancouver, British Columbia

Gow, Harry, Chelsea, Quebec
 Grande Prairie Pro-Life Association
 Gray, Carol, Chilliwack, British Columbia
 Gray, Douglas, Mahone Bay, Nova Scotia
 Greater Vancouver Association of the Deaf
 Grief, Penny, Thunder Bay, Ontario
 Guliker, N., Chilliwack, British Columbia
 Haayema, Mr. & Mrs. G., Chilliwack, British Columbia
 Hamm, Carolyn, Toronto, Ontario
 Hanish, Michelle, Streetsville, Ontario
 Hanlon, Leila, Souris, Prince Edward Island
 Harford, Lorna, Montreal, Quebec
 Harmes, Paul, Toronto, Ontario
 Hebert, Mary, Souris, Prince Edward Island
 Hedley, Max
 Hennessey, Sean, Argenta, British Columbia
 Henry, Margaret, North Bay, Ontario
 Herrington, Michael, Wingham, Ontario
 Hogan, Alice, Morell, Prince Edward Island
 Hogan, Lea, Morell, Prince Edward Island
 Hogan, Verna, Souris, Prince Edward Island
 Homophile Association of London Ontario
 Hotch, Mrs. W.R., Maple Ridge, British Columbia
 Howlett, Monica, Souris, Prince Edward Island
 Hudec, Catherine, Bow Island, Alberta
 Huisbrink, Erwin, Niagara Falls, Ontario
 Human Rights Institute of Canada
 Human Rights Prince Edward Island
 Hurtubise, Yvette, Sudbury, Ontario
 Hvidsten, Sylvia, Toronto, Ontario
 Hyhaway, Joseph, Winnipeg, Manitoba
 Indian Homemakers' Association
 Industrial Training Centre for Women of Sudbury Inc.
 Integrity/Ottawa: Gay and Lesbian Anglicans & Friends
 Island Gay Society
 Jackman, Barbara, Toronto, Ontario
 James, Richard, Toronto, Ontario
 Jeffries, Fern, Vancouver, British Columbia
 Kalins, Ruth, Toronto, Ontario
 Kanagasabapathipillai, S., Abbey, Saskatchewan
 Karmas, Adelle, Ottawa, Ontario
 Keenan, Nancy, Souris, Prince Edward Island
 Keith Bagg Personnel Limited
 Kennard, Roy, Kingston, Ontario
 Kennelly, Joseph, Kingston, Ontario
 Kensick, Josie, Dauphin, Manitoba
 Kiera, Helen, Toronto, Ontario
 King, A., Toronto, Ontario
 Kirkman, W.P.M., Regina, Saskatchewan
 Kitchener-Waterloo and District Association for the Mentally Retarded
 Klassen, Susan, Niagara Falls, Ontario
 Klein, Joyce, Bancroft, Ontario
 Knowles, Kathleen, Torbay, Newfoundland

Koenig, Susan, London, Ontario
 Kosonen, Saimi, North Vancouver, British Columbia
 Krcmar, Zoltan, Brockville, Ontario
 Krenz, Cecil, Saskatoon, Saskatchewan
 Krieg, Hilda, Surrey, British Columbia
 Krueger, Hanna, Lacey, Washington, U.S.A.
 Kugel, Herbert, Toronto, Ontario
 Kutcher, Mrs. L., Dauphin, Manitoba
La Magnétothèque, Montreal
 La Margelle, Montreal
 Lalonde, Raymond, Penetanguishene, Ontario
 Latham, David, Coquitlam, British Columbia
 Latham, Gregory, Edmonton, Alberta
 Latimer-Needham, Barbara, Kelowna, British Columbia
 Latter, Carol & Walter, Duncan, British Columbia
 Laurentian University
 Laurentian University Status of Women Committee
 Lavigne, Raymond, Ottawa, Ontario
 Law Reform Commission of Canada
 Lawrence, Wendy, Calgary, Alberta
 Lawson, Frank, Barrie, Ontario
 Lea, Walter, Victoria, Prince Edward Island
 Leblanc, Maurice, Ottawa, Ontario
 Leclère, Claude, Montreal, Quebec
 Lee, Mary, Chatham, Ontario
 Lefebvre, Mary, Ottawa, Ontario
 Legal Education Action Fund for Women, New Brunswick
 Legal Education and Action Fund for Women
 Legault, Fran, Niagara Falls, Ontario
 Legault, Vince, Niagara Falls, Ontario
 Legge, Bruce, Toronto, Ontario
 Legislative Assembly Alberta
 Lennoxville & District Women's Centre
 Les, Corney, Chilliwack, British Columbia
 Lesbian and Feminist Mothers
 Lesbian Association of Southern Saskatchewan
 Lesbian Information Line, Calgary
 Lesbian/Gay Community Service Group
 Lesbians for Equality
 Levangie, Augustus, Heatherton, Nova Scotia
 Leveridge, Marie, Belleville, Ontario
 Liaison Committee in Support of the Handicapped
Ligue des droits et libertés
 Lingley, Bob, Campbellford, Ontario
 Linnell, E.T., Vancouver, British Columbia
 Little, Doug, Vancouver, British Columbia
 Llambias-Wolff, Jamie, Montreal, Quebec
 Long, Linda, Edmonton, Alberta
 Lowe, Darren, Vancouver, British Columbia
 Lowes, Marsha, West Vancouver, British Columbia
 Luca, M., Foremost, Alberta
 Lunam, J.B., Fanny Bay, British Columbia
 Lunge, Richard, Mississauga, Ontario

Lusk, Robert, Stratford, Ontario
 MacAulay, Betty, Souris, Prince Edward Island
 Maccoll, M.A., Toronto, Ontario
 MacCormack, Irene, Souris, Prince Edward Island
 MacCormack, Mollie, Souris, Prince Edward Island
 MacDonald, Ann, Elmira, Prince Edward Island
 MacDonald, D.A., New Westminster, British Columbia
 MacDonald, M., Toronto, Ontario
 MacDonald, Susan, Dauphin, Manitoba
 MacInnis, Flo, Souris, Prince Edward Island
 MacInnis, Gail, Elmira, Prince Edward Island
 MacIntyre, Constance, Souris, Prince Edward Island
 MacIntyre, Daniel, Cape Breton, Nova Scotia
 MacIsaac, Mrs. M., Charlottetown, Prince Edward Island
 MacKesey, Florence, Toronto, Ontario
 MacKinnon, Audrey, St. Peter's Bay, Prince Edward Island
 MacKormack, Beatrice, Souris, Prince Edward Island
 MacMaster, Helen, Port Perry, Ontario
 MacPhee, Pauline, Souris, Prince Edward Island
 MacPhee, Winnifred, Souris, Prince Edward Island
 Mahar, Mary, Elmira, Prince Edward Island
 Maiolo, R., Niagara Falls, Ontario
 Maiolo, Sal, Niagara Falls, Ontario
 Mallard, Mrs. M.H., Souris, Prince Edward Island
 Maloney, Gretta, St. Andrews, Ontario
 Maloney, Peter, Toronto, Ontario
 Maltby, Frank, Don Mills, Ontario
 Management and Professional Employees Society of British Columbia Hydro
 Manitoba Action Committee on the Status of Women
 Manitoba Association of Rights and Liberties
 Manitoba Association of Women and the Law
 Manitoba Gay Coalition
 Manitoba League of the Physically Handicapped
 Manitoba Teachers' Society
 Manning, Agnes, Souris, Prince Edward Island
 Marcil, Louise, Montreal, Quebec
 Marriott, Kathryn, Red Deer, Alberta
 Marter, Rod, Toronto, Ontario
 Mason, F.G., Edmonton, Alberta
 Massiah, H.J., Ottawa, Ontario
 Matheson-Paton, Claudia, West Vancouver, British Columbia
 Matthews, Dan, North Bay, Ontario
 McConnell, Wayne, Montreal, Quebec
 McGeough, John, Scarborough, Ontario
 McInnes, Ian, Niagara Falls, Ontario
 McIntosh, Anna, Souris, Prince Edward Island
 McIntyre, John, Vancouver, British Columbia
 McKay, Katherine, Niagara Falls, Ontario
 McKirdy, Elizabeth, Valemount, British Columbia
 McQuaid, Catherine, Souris, Prince Edward Island
 Melanson, Mrs. Armand, Souris, Prince Edward Island
 Metro Action Committee on Public Violence Against Women & Children
 Metro Service for the Deaf

Metropolitan Community Church
 Metropolitan Community Church of Winnipeg
 Miller, C.K., Thunder Bay, Ontario
 Minton, Henry
 Mitchinson, Wendy
 Mitro, Reta, Sarnia, Ontario
 Mitter, S., Abbotsford, British Columbia
 Mittlested, Jeremy, London, Ontario
 Mock, Irene, Nelson, British Columbia
 Mockle, Daniel, Ottawa, Ontario
 Montreal Men's Network
 Moore, May, Scarborough, Ontario
 Morrone, Rosaria, Woodbridge, Ontario
 Morse, Mr. & Mrs. A.R., Ottawa, Ontario
 Morse-Chevrier, Jean, Aylmer, Quebec
 Mountain, Frank & Margaret, North Gower, Ontario
Mouvement Laïque Québécois
 Multicultural Association of Fredericton
 Multicultural Association of Nova Scotia
 Multiple Sclerosis Society of Canada
 Munich, Zivko, Windsor, Ontario
 Munro, Donald, Victoria, British Columbia
 Muscular Dystrophy Association of Canada
 Musgrove, Phil, Guelph, Ontario
 N.D.P. Women's Rights Committee
 Nano Nagle Library of the Presentation Convent
 Naqvi, Rabab, Sainte-Anne-de-Bellevue, Quebec
 National Action Committee on the Status of Women
 National Action Committee on the Status of Women, British Columbia Chapter
 National Advisory Council on Aging
 National Association of Canadians of Origins in India
 National Association of Japanese Canadians
 National Association of Women and the Law
 National Council of Veteran Associations in Canada
 National Film Board of Canada, Studio D
 National Union of Provincial Government Employees
 Neill, Samuel, London, Ontario
 Nerbas, Myrna, Regina, Saskatchewan
 New Brunswick Advisory Council on the Status of Women
 New Brunswick Coalition for the Protection of Human Life
 New Brunswick Human Rights Commission
 New Brunswick Telephone Company Ltd.
 Newfoundland Teachers Association
 Norman, Kenneth, Saskatoon, Saskatchewan
 North American Centre for Ombudscience
 North Shore Women's Centre
 Northern Lesbians Collective
 Northwestern Ontario International Women's Decade Co-ordinating Council
 Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
 Nova Scotia League for Equal Opportunities
 O'Hanley, Jean, Morell, Prince Edward Island
 O'Keefe, Mary, Souris, Prince Edward Island
 Ogura, Sachiko, Montreal, Quebec

Okanagan Farm-Workers Group
 Ontario Association of Alternate & Independent Schools
 Ontario Institute for Studies in Education
 Ontario March of Dimes
 Organization for the Protection of Children's Rights of Canada
 Organizational Society of Spouses of Military Members
 Oscar Wilde Memorial Society
 Parker, A., Scarborough, Ontario
 Parr, Reta, Windsor, Ontario
 Payne, Eli, Bay of Islands, Newfoundland
 People United for Self Help, Central Region
 Perron, Denis, Sept-Iles, Quebec
 Personnel Association of Edmonton
 Petsche, Gerard, Niagara Falls, Ontario
 Pilipino Bayanihan of Mississauga
 Planetary Association for Clean Energy Inc.
 Planned Parenthood Federation of Canada
 Planned Parenthood Saskatchewan
 Plante, Reginald, Brandon, Manitoba
 Pogue, Lawrence, Dundas, Ontario
 Porter, Mrs. S., Mississauga, Ontario
 Potter, D.A., Ottawa, Ontario
 Premier's Council on the Status of Disabled Persons
 Prettyman, E., Willowdale, Ontario
 Price, Kathryn, Callander, Ontario
 Primus, Robert, Sherbrooke, Quebec
 Prince Edward Island Advisory Council on the Status of Women
 Prince Edward Island Association for the Mentally Handicapped
 Prince Edward Island Association of the Hearing Impaired
 Prince Edward Island Coalition Against Pornography
 Prince Edward Island Council of the Disabled
 Prince Edward Island Human Rights Commission
 Prince Edward Island Right to Life Association
 Prince Edward Island Women's Network Inc.
 Pro-Teck-Life
 Professional Native Women's Association
 Provincial Advisory Council on the Status of Women for Newfoundland and Labrador
 Provincial Association of Protestant Teachers of Quebec
 Psychiatric Patient Advocate Office
 Public Service Alliance of Canada
 Quebec Multi-ethnic Association for the Integration of Handicapped People
 Quebec Native Women's Association
 Racicot, Jacques, Lebel-sur-Quevillon, Quebec
 Ranger, Rupinder, Edmonton, Alberta
 Ratushny, Ed, Ottawa, Ontario
 Ray, A.K., Gloucester, Ontario
 RealWomen of Canada
 RealWomen of Canada, British Columbia Chapter
 Red Deer Status of Women Association
 Rees, Carroll
 Regent Park Sole Support Mothers' Group
 Regina Status of Women
 Reid, Suzanne, Toronto, Ontario

Reilly, Roscoe, Welland, Ontario
 Rhodes, Kathleen, Etobicoke, Ontario
 Richardson, Joseph, Toronto, Ontario
 Richardson, Scott, Vancouver, British Columbia
 Right to Life, Chatham-Kent
 Right to Life, St. Thomas
 Right to Privacy Committee
 RITES for Lesbian and Gay Liberation
 Robinson, Shirley, Gloucester, Ontario
 Rogers, P., Toronto, Ontario
 Ronald, U.P., Roxboro, Quebec
 Rose, Chris, Pubnico, Nova Scotia
 Rose, Frances, Elmira, Prince Edward Island
 Rose, Mr. & Mrs. Ernest, Souris, Prince Edward Island
 Rowley, Susannah, Halifax, Nova Scotia
 Roy, Albert, Ottawa, Ontario
 Royal Canadian Mounted Police
 Royal Canadian Mounted Police, Association of 17 Divisions
 Royal Canadian Mounted Police, Divisional Staff Relations
 Ruby, Clayton, Toronto, Ontario
 Ruelle, Mrs. John, Calgary, Alberta
 Rumble, Dorothy, Stratford, Ontario
 Rutledge, Anne, Gaderich, Ontario
 Sandhu, Balbir, Hamilton, Ontario
 Sarch, Peter, Cornwall, Ontario
 Saskatchewan Action Committee on the Status of Women
 Saskatchewan Association for the Mentally Retarded
 Saskatchewan Association on Human Rights
 Saskatchewan Battered Women's Advocacy Network
 Saskatchewan Business & Professional Women's Clubs
 Saskatchewan Government Employees' Union
 Saskatchewan Human Rights Commission
 Saskatchewan Native Women's Association
 Saskatchewan Voice of the Handicapped
 Schadenberg, Harry & Mary, Woodstock, Ontario
 Schoenberger, Ellen, Toronto, Ontario
 School of Social Work - Laurentian University
 Schouten, Monica, Chatham, Ontario
 Schwarz, Margarete, Edmonton, Alberta
 Scott, Jeanne, Langley, British Columbia
 Seeley, R.J.G., Hay River, North West Territories
 Seventh-day Adventist Church of Canada
 Shenton, J., Langley, British Columbia
 Sheppard, Rick, Ajax, Ontario
 Shergold, C., Shawnigan Lake, British Columbia
 Showler, Frank, Toronto, Ontario
 Signorile, Vito
 Simco County Board of Education
 Simons, Joy, Ladysmith, British Columbia
 Simpson, Alec, Halifax, Nova Scotia
 Simpson, Joe, Lloydminster, Saskatchewan
 Simpson, Suzanne, Ottawa, Ontario
 Sinco, Rey, North York, Ontario

Singh, Jang, Windsor, Ontario
 Singh, Sutantar, Ottawa, Ontario
 Sinha, Deba, Montreal, Quebec
 Sioux Lookout Community Legal Clinic
 Skirrow, Helen, Edmonton, Alberta
 Sloterdijk, P., Woodstock, Ontario
 Smith, Robert, Ottawa, Ontario
 Snyder, Marian, Whitby, Ontario
 Social Planning Council of Metropolitan Toronto
 Society for the Retired and Semi-Retired
 Solidarity Coalition
 Solomon, Randy
 Sorensen, Mr. & Mrs. Hagbarth, Nelson, British Columbia
 Sosnokowski, Anthony, Toronto, Ontario
 Special Libraries Cataloguing Inc.
 Spencer, Violet, Craik, Saskatchewan
 Spencer-Mills, Elma, Brighton, Ontario
 St. Catharines Right to Life Association
 St. Jérôme Bar-BQ
 St. John's Status of Women Council
 St. Lawrence Institute
 St. Leonard's Society Chatham-Kent
 Stam, Connie, Chilliwack, British Columbia
 Stapleton, Steve, Regina, Saskatchewan
 Steciuk, Anne, Toronto, Ontario
 Stephenson, Mr. & Mrs. Phil, Niagara Falls, Ontario
 Stewart, Allan, London, Ontario
 Stratford and District Right to Life
 Sudbury Women's Action Group
 Sullivan, Dwyer, Toronto, Ontario
 Sullivan-Blain, Betty, Ottawa, Ontario
 Summers, Isabelle, Toronto, Ontario
 Swain, Joy, Georgetown, Ontario
 Switzer, Israel, Toronto, Ontario
Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie
 Tahir, Ben, Ottawa, Ontario
 Tang, Ho-ling, Nepean, Ontario
 Taxes Pour La Paix, Montreal
 Taylor, A., Regina, Saskatchewan
 Telford, Karen, Niagara Falls, Ontario
 Terrace Pro-Life Education Association
 Tes, Janet, Chilliwack, British Columbia
 The Tamaracks
 Theisen, Donrae, Niagara Falls, Ontario
 Theisen, Julie, Niagara Falls, Ontario
 Theisen, Len, Niagara Falls, Ontario
 Thérien, Serge, Montreal, Quebec
 Third World Community of Saskatchewan
 Thompson, Mike, Charlottetown, Prince Edward Island
 Thomson, Kenneth, Etobicoke, Ontario
 Throne Pneumatic Systems Ltd.
 Times Change Women's Employment Service
 Timlick, Brian, Winnipeg, Manitoba

Toronto Birth Centre Committee
 Toronto Mayor's Committee on Community and Race Relations
 Toronto Women's Health Network
 Townson, Monica, Ottawa, Ontario
 Transition House
 Tschannen, R., St. John's, Antigua, West Indies
 Turcotte, Dan, Thetford Mines, Quebec
 Turner, Florence, Whitby, Ontario
 United Church of Canada
 United Church of Canada, Winnipeg Presbytery
 Universal Fellowship of Metropolitan Community Churches
 Universal Library Systems
 Urban Alliance on Race Relations
 Uzelac, Mike, Niagara Falls, Ontario
 Van Den Assen, John, Brussels, Ontario
 Van Kessel, Rob, Windsor, Ontario
 Vancouver Association of Women and the Law
 Vancouver Gay and Lesbian Community Centre
 Vancouver Island Human Rights Coalition
 Vancouver's Pioneers Association
 Vaughan, Fred, Toronto, Ontario
 Veer, W.W., Chilliwack, British Columbia
 Vickers, Jill, Ottawa, Ontario
 Victims of Violence Inc.
 Victoria Charter of Rights Coalition
 Wainwright District Support Services
 Waite, Sidney, North Vancouver, British Columbia
 Wallenberg, Kate, Barrie, Ontario
 Walsh, Anne, Ottawa, Ontario
 Walters, Darlene, Niagara Falls, Ontario
 Ward 5 Community Centre, Halifax
 Warner, A., Vancouver, British Columbia
 Waters, Betty, North Vancouver, British Columbia
 Watson, W.J., Toronto, Ontario
 Webster, Robert, Vancouver, British Columbia
 Wednesday Morning Group of Carmen, Manitoba
 Weir, J.R., Collingwood, Ontario
 Wells, Marion, Fredericton, New Brunswick
 Wendover, Robert, Buckhorn, Ontario
 Western Canada Feminist Counselling Association
 Whalen, Elmer, Souris, Prince Edward Island
 Whalen, Mrs. Frank, Souris, Prince Edward Island
 Whalen, Vivien, London, England
 Whitehurst, Robert
 Whiting, Ronald, Chilliwack, British Columbia
 Williams Lake Pro Life Society
 Williams, June, Nelson, British Columbia
 Williamson, Richard, Willowdale, Ontario
 Willis, Herbert, Kingston, Ontario
 Wilson, Samuel, Cayuga, Ontario
 Winn, Conrad, Ottawa, Ontario
 Winnipeg Gay Community Health Centre Inc.
 Winnipeg Gay Media Collective

Women for Life, Faith and Family
Women Working with Immigrant Women
Women Working with Immigrant Women of New Brunswick
Women Working with Immigrant Women, Windsor
Women's Employment Development Program
Women's Employment Outreach
Women's Health Education Network
Womersley, Marcus, Vancouver, British Columbia
Womonspace Social and Recreational Society of Edmonton
Woodside, Donald, Hamilton, Ontario
Working Women's Education Committee
Wright, Gerald, Cambridge, Ontario
Yarmouth & Area Right to Life
Young Women Christian Association of Metropolitan Toronto
Young Women Christian Association, Calgary
Young Women's Christian Association
Yukon Anonymous Gays
Yukon Child Care Association
Zaifman, Kenneth, Winnipeg, Manitoba
Zimmerman, Nancy, Niagara Falls, Ontario

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-committee on Equality Rights (*Issue Nos 1 to 28 inclusive and Issue No. 29 which contains this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

J. Patrick Boyer, M.P.

Chair

Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages pertinents du Sous-comité sur les droits à l'égalité (fascicules nos 1 à 28 inclus, ainsi que le n° 29 qui contient ce rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,
Président

Winn, Conrad, Ottawa, Ontario
Winnipeg Gay Community Health Centre Inc.
Winnipeg Gay Media Collective
Women for Life, Faith and Family
Women Working with Immigrant Women
Women Working with Immigrant Women, Brunswick
Women Working with Immigrant Women, Windsor
Women's Council de Saint-Jean
Women's Employment Development Program
Women's Employment Outreach
Women's Health Education Network
Women's Legal Education and Action Fund
Women's Network Inc. de l'Île-du-Prince-Édouard
Womersley, Marcus, Vancouver, Colombie-Britannique
Womonspace Social and Recreational Society of Edmonton
Woodside, Donald, Hamilton, Ontario
Working Women's Education Committee
Wright, Gerald, Cambridge, Ontario
Yarmouth & Area Right to Life
Young Women Christian Association, Calgary
Young Women Christian Association, Toronto métropolitain
Young Women's Christian Association
Yukon Anonymous Gays
Yukon Child Care Association
Zaitman, Kenneth, Winnipeg, Manitoba
Zimmerman, Nancy, Niagara Falls, Ontario

Townson, Monica, Ottawa, Ontario
 Transition House
 Travail Canada
 Tschannen, R., St. John's, Antiga, Les Antilles
 Turcotte, Dan, Thetford Mines, Québec
 Turner, Florence, Whitby, Ontario
 United Church of Canada, Winnipeg Presbytery
 Universal Fellowship of Metropolitan Community Churches
 Universal Library Systems
 Université Laurentienne
 Université Laurentienne, comité consultatif sur la situation de la femme
 Uzelac, Mike, Niagara Falls, Ontario
 Van Den Assen, John, Brussels, Ontario
 Van Kessel, Rob, Windsor, Ontario
 Vancouver Association of Women and the Law
 Vancouver Gay and Lesbian Community Centre
 Vancouver Island Human Rights Coalition
 Vancouver's Pioneers Association
 Vaughan, Fred, Toronto, Ontario
 Veer, W. W., Chilliwiack, Colombie-Britannique
 Vickers, Jill, Ottawa, Ontario
 Victims of Violence Inc.
 Victoria Charter of Rights Coalition
 Ville de Moose Jaw
 Ville de Toronto
 Ville de Vancouver
 Wainwright District Support Services
 Waite, Sidney, North Vancouver, Colombie-Britannique
 Wallenberg, Kate, Barrie, Ontario
 Walsh, Anne, Ottawa, Ontario
 Walters, Darlene, Niagara Falls, Ontario
 Ward 5 Community Centre, Halifax
 Warner, A., Vancouver, Colombie-Britannique
 Waters, Betty, North Vancouver, Colombie-Britannique
 Watson, W. J., Toronto, Ontario
 Webster, Robert, Vancouver, Colombie-Britannique
 Wednesday Morning Group of Carmen, Manitoba
 Weir, J. R., Collingwood, Ontario
 Wells, Marion, Fredericton, Nouveau-Brunswick
 Wendover, Robert, Buckhorn, Ontario
 Western Canada Feminist Counselling Association
 Whalen, Elmer, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Whalen, Madame Frank, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Whitehurst, Robert
 Whiting, Ronald, Chilliwiack, Colombie-Britannique
 William M. Mercer Limited
 Williams Lake Pro Life Society
 Williams, June, Nelson, Colombie-Britannique
 Williamson, Richard, Willowdale, Ontario
 Willis, Herbert, Kingston, Ontario
 Wilson, Samuel, Cayuga, Ontario

Sloterdijk, P., Woodstock, Ontario
 Smith, Robert, Ottawa, Ontario
 Snyder, Marian, Whitby, Ontario
 Société canadienne de la sclérose en plaques
 Société canadienne de sociologie et d'anthropologie
 Society for the Retired and Semi-Retired
 Solidarity Coalition
 Solomon, Randy
 Sorensen, Monsieur & Madame Hagbarth, Nelson, Colombie-Britannique
 Sosnkowski, Anthony, Toronto, Ontario
 Speaker of the Legislative Assembly
 Special Libraries Cataloguing Inc.
 Spencer, Violet, Craik, Saskatchewan
 Spencer-Mills, Elma, Brighon, Ontario
 St. Catharines Right to Life Association
 St. Jérôme Bar-BQ
 St. Leonard's Society Chatham-Kent
 Stam, Connie, Chilliwiack, Colombie-Britannique
 Stapleton, Steve, Regina, Saskatchewan
 Steciuk, Anne, Toronto, Ontario
 Stephenson, Monsieur & Madame Phil, Niagara Falls, Ontario
 Stewart, Allan, London, Ontario
 Stratford and District Right to Life
 Sudbury Women's Action Group
 Sullivan, Dwyer, Toronto, Ontario
 Sullivan-Blain, Betty, Ottawa, Ontario
 Summers, Isabelle, Toronto, Ontario
 Swain, Joy, Georgetown, Ontario
 Switzer, Israel, Toronto, Ontario
 Syndicat canadien de la Fonction publique
 Syndicat canadien de la Fonction publique, Saskatchewan
 Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie
 Syndicat national de la Fonction publique provinciale
 Tahir, Ben, Ottawa, Ontario
 Tang, Ho-ling, Nepean, Ontario
 Taxes Pour La Paix, Montréal
 Taylor, A., Regina, Saskatchewan
 Telford, Karen, Niagara Falls, Ontario
 Terrace Pro-Life Education Association
 Tes, Janet, Chilliwiack, Colombie-Britannique
 The Tamaraacks
 Theisen, Donrae, Niagara Falls, Ontario
 Theisen, Julie, Niagara Falls, Ontario
 Theisen, Len, Niagara Falls, Ontario
 Thérien, Serge, Montréal, Québec
 Third World Community of Saskatchewan
 Thompson, Mike, Charlottetown, Ile-du-Prince-Edouard
 Throne Pneumatic Systems Ltd.
 Times Change Women's Employment Service
 Timlick, Brian, Winnipeg, Manitoba
 Toronto Birth Centre Committee
 Toronto Women's Health Network

- Rhodes, Kathleen, Etobicoke, Ontario
 Richardson, Joseph, Toronto, Ontario
 Richardson, Scott, Vancouver, Colombie-Britannique
 Right to Life, Chatam-Kent
 Right to Life, St. Thomas
 Right to Privacy Committee
 RITES for Lesbian and Gay Liberation
 Robinson, Shirley, Gloucester, Ontario
 Rogers, P., Toronto, Ontario
 Ronald, U.P., Roxboro, Québec
 Rose, Chris, Pubnico, Nouvelle-Ecosse
 Rose, Frances, Elmira, Ile-du-Prince-Edouard
 Rose, Monsieur & Madame Ernest, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Rowley, Susannah, Halifax, Nouvelle-Ecosse
 Roy, Albert, Ottawa, Ontario
 Ruby, Clayton, Toronto, Ontario
 Ruelle, Madame John, Calgary, Alberta
 Rumble, Dorothy, Stratford, Ontario
 Rutledge, Anne, Gaderich, Ontario
 Sandhu, Balbir, Hamilton, Ontario
 Sarch, Peter, Cornwall, Ontario
 Saskatchewan Action Committee, Condition de la femme
 Saskatchewan Association for the Mentally Retarded
 Saskatchewan Association on Human Rights
 Saskatchewan Battered Women's Advocacy Network
 Saskatchewan Business & Professional Women's Clubs
 Saskatchewan Government Employees' Union
 Saskatchewan Human Rights Commission
 Saskatchewan Native Women's Association
 Saskatchewan Voice of the Handicapped
 Schadenberg, Harry & Mary, Woodstock, Ontario
 Schoenberger, Ellen, Toronto, Ontario
 School of Social Work - Université Laurentienne
 Schouten, Monica, Chatham, Ontario
 Schwarz, Margarete, Edmonton, Alberta
 Scott, Jeanne, Langley, Colombie-Britannique
 Seeley, R.J.G., Hay River, Territoires du Nord-Ouest
 Shenton, J., Langley, Colombie-Britannique
 Sheppard, Rick, Ajax, Ontario
 Shergold, C., Shawnigan Lake, Colombie-Britannique
 Showler, Frank, Toronto, Ontario
 Signorile, Vito
 Simco County Board of Education
 Simons, Joy, Ladysmith, Colombie-Britannique
 Simpson, Alec, Halifax, Nouvelle-Ecosse
 Simpson, Joe, Lloydminster, Saskatchewan
 Simpson, Suzanne, Ottawa, Ontario
 Sinc, Key, North York, Ontario
 Singh, Jang, Windsor, Ontario
 Singh, Sunitar, Ottawa, Ontario
 Sinha, Deba, Montréal, Québec
 Sioux Lookout Community Legal Clinic
 Skitrow, Helen, Edmonton, Alberta

- Norman, Kenneth, Saskatoon, Saskatchewan
- North American Centre, Etude de la territorialité humaine
- North Shore Women's Centre
- Northern Lesbians Collective
- Northwestern Ontario International Women's Decade Co-ordinating Council
- Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
- Nova Scotia League for Equal Opportunities
- O'Hanley, Jean, Morell, Ile-du-Prince-Edouard
- O'Keefe, Mary, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
- Ogura, Sachiko, Montréal, Québec
- Ontario March of Dimes
- Organisation de la sauvegarde des Droits des Enfants
- Organizational Society of Spouses of Military Members
- Oscar Wilde Memorial Society
- Parker, A., Scarborough, Ontario
- Parr, Reta, Windsor, Ontario
- Parti communiste canadien
- Payne, Eli, Bay of Islands, Terre-Neuve
- People United for Self Help, Central Region
- Perron, Denis, Sept-Iles, Québec
- Personnel Association of Edmonton
- Petsche, Gerard, Niagara Falls, Ontario
- Pilipino Bayanihan of Mississauga
- Planetary Association for Clean Energy Inc.
- Planned Parenthood Saskatchewan
- Plante, Reginald, Brandon, Manitoba
- Pogue, Lawrence, Dundas, Ontario
- Porter, Madame S., Mississauga, Ontario
- Potter, D.A., Ottawa, Ontario
- Prettyman, E., Willowdale, Ontario
- Price, Kathryn, Callander, Ontario
- Primus, Robert, Sherbrooke, Québec
- Prince Edward Island Association for the Mentally Handicapped
- Prince Edward Island Association of the Hearing Impaired
- Prince Edward Island Coalition Against Pornography
- Prince Edward Island Right to Life Association
- Pro-Teck-Life
- Professional Native Women's Association
- Provincial Advisory Council on the Status of Women for Newfoundland and Labrador
- Psychiatric Patient Advocate Office
- Racicot, Jacques, Lebel-sur-Quévillon, Québec
- Ranger, Rupinder, Edmonton, Alberta
- Ratushny, Ed, Ottawa, Ontario
- Ray, A.K., Gloucester, Ontario
- Real Women of Canada
- Real Women of Canada, Colombie-Britannique
- Red Deer Status of Women Association
- Rees, Carroll
- Regent Park Sole Support Mothers' Group
- Regina Status of Women
- Régrouppement des travailleurs-agricoles de l'Okanagan
- Reid, Suzanne, Toronto, Ontario
- Reilly, Roscoe, Welland, Ontario

- Massiah, H.J., Ottawa, Ontario
 Matheson-Paton, Claudia, Vancouver West, Colombie-Britannique
 Matthews, Dan, North Bay, Ontario
 McConnell, Wayne, Montréal, Québec
 McGeough, John, Scarborough, Ontario
 McInnes, Ian, Niagara Falls, Ontario
 McIntosh, Anna, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 McIntyre, John, Vancouver, Colombie-Britannique
 McKay, Katherine, Niagara Falls, Ontario
 McKirdy, Elizabeth, Valenmount, Colombie-Britannique
 McQuaid, Catherine, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Melanson, Madame Armand, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Metro Action Committee on Public Violence Against Women & Children
 Metro Service for the Deaf
 Metropolitan Community Church of Winnipeg
 Miller, C.K., Thunder Bay, Ontario
 Ministère de la Défense nationale
 Ministère de la Justice
 Ministère de la Santé et du Bien-être social
 Ministère des Affaires des anciens combattants
 Ministère du Secréariat d'État, Direction des Droits de la personne
 Ministère du Secréariat d'État, Direction du Multiculturalisme
 Ministère du Secréariat d'État, Secréariat à la condition des personnes handicapées
 Minton, Henry
 Mitchinson, Wendy
 Mitro, Reta, Sarnia, Ontario
 Mitter, S., Abbotsford, Colombie-Britannique
 Mittlested, Jeremy, London, Ontario
 Mock, Irene, Nelson, Colombie-Britannique
 Mockle, Daniel, Ottawa, Ontario
 Montreal Men's Network
 Moore, May, Scarborough, Ontario
 Morrone, Rosaria, Woodbridge, Ontario
 Morse, Monsieur & Madame A.R., Ottawa, Ontario
 Morse-Chevrier, Jean, Aylmer, Québec
 Mountain, Frank & Margaret, North Gower, Ontario
 Mouvement Laïque Québécois
 Munich, Zivko, Windsor, Ontario
 Munro, Donald, Victoria, Colombie-Britannique
 Musgrove, Phil, Guelph, Ontario
 N.D.P. Women's Rights Committee
 Nano Nagle Library of the Presentation Convent
 Navi, Rabab, Sainte-Anne-de-Bellevue, Québec
 National Association of Canadians of Origins in India
 National Association of Japanese Canadians
 National Council of Veteran Associations in Canada
 National Film Board of Canada, Studio D
 Neill, Samuel, London, Ontario
 Nerbas, Myrna, Regina, Saskatchewan
 New Brunswick Telephone Company Ltd.
 Newfoundland Teachers Association

Leveridge, Marie, Belleville, Ontario
Liaison Committee in Support of the Handicapped
Ligue des droits et libertés
Ligue pour les droits de l'homme B'Nai B'Rith

Lingley, Bob, Campbellford, Ontario

Linnell, E.T., Vancouver, Colombie-Britannique

Little, Doug, Vancouver, Colombie-Britannique

Llambias-Wolfe, Jamie, Montréal, Québec

Long, Linda, Edmonton, Alberta

Lowe, Darren, Vancouver, Colombie-Britannique

Lowes, Marsha, West Vancouver, Colombie-Britannique

Luca, M., Foremost, Alberta

Lunam, J.B., Fanny Bay, Colombie-Britannique

Lunge, Richard, Mississauga, Ontario

Lusk, Robert, Stratford, Ontario

MacAulay, Betty, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

Maccoll, M.A., Toronto, Ontario

MacCormack, Irene, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

MacCormack, Mollie, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

MacDonald, D.A., New Westminster, Colombie-Britannique

MacDonald, M., Toronto, Ontario

MacDonald, Susan, Dauphin, Manitoba

MacInnis, Flo, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

MacInnis, Gail, Elmira, Ile-du-Prince-Edouard

MacIntyre, Constance, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

MacIntyre, Daniel, Cape Breton, Nouvelle-Ecosse

MacIsaac, Madame M., Charlottetown, Ile-du-Prince-Edouard

Mackesy, Florence, Toronto, Ontario

Mackinnon, Audrey, St. Peter's Bay, Ile-du-Prince-Edouard

MacKormack, Beatrice, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

MacMaster, Helen, Port Perry, Ontario

MacPhee, Pauline, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

MacPhee, Winnifred, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

Mahar, Mary, Elmira, Ile-du-Prince-Edouard

Maiolo, R., Chutes Niagara, Ontario

Maiolo, Sal, Chutes Niagara, Ontario

Mallard, Madame M.H., Souris, Ile-du-Prince-Edouard

Maloney, Greta, St. Andrews, Ontario

Maloney, Peter, Toronto, Ontario

Maltby, Frank, Don Mills, Ontario

Management and Professional Employees Society of British Columbia Hydro

Manitoba Action Committee on the Status of Women

Manitoba Association of Rights and Liberties

Manitoba Association of Women and the Law

Manitoba Gay Coalition

Manitoba League of the Physically Handicapped

Manitoba Teachers' Society

Manning, Agnes, Souris, Ile-du-Prince-Edouard

Marcil, Louise, Montréal, Québec

Marricott, Kathryn, Red Deer, Alberta

Marter, Rod, Toronto, Ontario

Mason, F.G., Edmonton, Alberta

James, Richard, Toronto, Ontario
 Jeffries, Fern, Vancouver, Colombie-Britannique
 Kalins, Ruth, Toronto, Ontario
 Kanagasabapathipillai, S., Abbey, Saskatchewan
 Karmas, Adelle, Ottawa, Ontario
 Keenan, Nancy, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Keith Bagg Personnel Limited
 Kennard, Roy, Kingston, Ontario
 Kennelly, Joseph, Kingston, Ontario
 Kensick, Josie, Dauphin, Manitoba
 Kiera, Helen, Toronto, Ontario
 King, A., Toronto, Ontario
 Kirkman, W.P.M., Regina, Saskatchewan
 Kitchenner-Waterloo and District Association for the Mentally Retarded
 Klassen, Susan, Niagara Falls, Ontario
 Klein, Joyce, Bancroft, Ontario
 Knowles, Kathleen, Torbay, Terre-Neuve
 Koenig, Susan, London, Ontario
 Kosonen, Saimi, North Vancouver, Colombie-Britannique
 Krcmar, Zoltan, Brockville, Ontario
 Krenz, Cecil, Saskatoon, Saskatchewan
 Krieg, Hilda, Surrey, Colombie-Britannique
 Krueger, Hanna, Lacey, Washington, Etats-Unis
 Kugel, Herbert, Toronto, Ontario
 Kutcher, Madame L., Dauphin, Manitoba
 La Magnétotèque, Montréal
 La Margelle, Montréal
 Lalonde, Raymond, Penetanguishene, Ontario
 Latham, David, Coquitlam, Colombie-Britannique
 Latham, Gregory, Edmonton, Alberta
 Latimer-Needham, Barbara, Kelowna, Colombie-Britannique
 Latter, Carol & Walter, Duncan, Colombie-Britannique
 Lavigne, Raymond, Ottawa, Ontario
 Lawrence, Wendy, Calgary, Alberta
 Lawson, Frank, Barrie, Ontario
 Lea, Walter, Victoria, Ile-du-Prince-Edouard
 Leblanc, Maurice, Ottawa, Ontario
 Leclère, Claude, Montréal, Québec
 Lee, Mary, Chatham, Ontario
 Lefebvre, Mary, Ottawa, Ontario
 Legal Education Action Fund for Women, Nouveau-Brunswick
 Legault, Fran, Niagara Falls, Ontario
 Legault, Vince, Niagara Falls, Ontario
 Legge, Bruce, Toronto, Ontario
 Legislative Assembly Alberta
 Lennoxville & District Women's Centre
 Les, Corney, Chilliwack, Colombie-Britannique
 Lesbian and Feminist Mothers
 Lesbian Association of Southern Saskatchewan
 Lesbian Information Line, Calgary
 Lesbian/Gay Community Service Group
 Lesbians for Equality
 Levangie, Augustus, Heatherton, Nouvelle-Ecosse

Gendarmerie royale du Canada
Gendarmerie royale du Canada, Association des 17 divisions
Gendarmerie royale du Canada, Représentants divisionnaires des relations fonctionnel-
les du comité exécutif national

Germain, Monique, Belleville, Ontario
Gerol, Al, Mississauga, Ontario
Gillmore, W., Victoria, Colombie-Britannique
Gittins, Madame J., Nanaimo, Colombie-Britannique
Godin, J.D., Callander, Ontario
Goetzke, Reimar, Aldergrove, Colombie-Britannique
Goff, Clarence, Etobicoke, Ontario
Goodwin, W.L., Harbour Grace, Terre-Neuve
Gounder, Saga, Vancouver, Colombie-Britannique
Gow, Harry, Chelsea, Québec
Grande Prairie Pro-Life Association
Gray, Carol, Chilliwack, Colombie-Britannique
Gray, Douglas, Mahone Bay, Nouvelle-Ecosse
Greater Vancouver Association of the Deaf
Grief, Penny, Thunder Bay, Ontario
Guiker, N., Chilliwack, Colombie-Britannique
Haayema, Monsieur & Madame G., Chilliwack, Colombie-Britannique
Hamm, Carolyn, Toronto, Ontario
Hanish, Michelle, Streetsville, Ontario
Hanlon, Leila, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
Harford, Lorna, Montréal, Québec
Harmes, Paul, Toronto, Ontario
Hebert, Mary, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
Hedley, Max
Hennessey, Sean, Argenta, Colombie-Britannique
Henry, Margaret, North Bay, Ontario
Herrington, Michael, Wingham, Ontario
Hogan, Alice, Morell, Ile-du-Prince-Edouard
Hogan, Lea, Morell, Ile-du-Prince-Edouard
Hogan, Verna, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
Homophile Association of London Ontario
Hotch, Madame W.R., Maple Ridge, Colombie-Britannique
Howlett, Monica, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
Hudec, Catherine, Bow Island, Alberta
Huisbrink, Erwin, Niagara Falls, Ontario
Hurtubise, Yvette, Sudbury, Ontario
Hvidsten, Sylvia, Toronto, Ontario
Hyhaway, Joseph, Winnipeg, Manitoba
Indian Homemakers' Association
Industrial Training Centre for Women of Sudbury Inc.
Institut canadien de recherche sur les femmes, Nouvelle-Ecosse
Institut canadien des actuares
Institut canadien des droits humains
Institut national canadien pour les aveugles, Division du Québec
Institut national canadien pour les aveugles
Institut Saint-Laurent
Integrity/Ottawa: Gay and Lesbian Anglicans & Friends
Island Gay Society
Jackman, Barbara, Toronto, Ontario

Farris, Elmer, Prince George, Colombie-Britannique
 Fathers Fighting Back
 Fathers for Equality in Divorce
 Fearn, Steve, Vancouver, Colombie-Britannique
 Fédération canadienne des clubs de femmes de carrière libérales et commerciales
 Fédération canadienne des femmes diplômées des Universités
 Fédération des sociétés sikhs du Canada
 Fédération pour le planning des naissances du Canada
 Ferguson, John, Brampton, Ontario
 Fernie Women's Drop-in Centre
 Field, James, Edmonton, Alberta
 Flanagan, A.J., Burlington, Ontario
 Folzer, Cynthia, Guelph, Ontario
 Fontaine, Alain, Cap-de-la-Madeleine, Québec
 Ford, Joan, Vancouver, Colombie-Britannique
 Forecastle Realty Ltd.
 Former Dominion/Willet Non-Union Employees
 Fort St. John's Women's Resource Centre
 Fortier, Jean-Guy, Sainte-Foy, Québec
 Fox, John, Amherstburg, Ontario
 Fralick, Dawn, Chilliwack, Colombie-Britannique
 Fraser, Fil, Edmonton, Alberta
 Fredericton and District Labour Council
 Frémont, Jacques, Montréal, Québec
 Fricke, Annerose, Calgary, Alberta
 Friends of Schizophrenics of Elliot Lake
 Fuykschot, Cornelia, Gananoque, Ontario
 Gagnon-Lamarre, Blanche, Montréal, Québec
 GaiCampus
 Galarneau, Madeline, Saint-Bruno, Québec
 Gallant, Michelle, St. Peter's Bay, Ile-du-Prince-Edouard
 Gallant, Vera, St. Peter's Bay, Ile-du-Prince-Edouard
 Gambin, Stephen, Toronto, Ontario
 Gardam, John
 Gardiner, Connie, Kelowna, Colombie-Britannique
 Garnett, Karen, Niagara Falls, Ontario
 Gay Alliance for Equality
 Gay Alliance Towards Equality
 Gay and Lesbian Awareness
 Gay and Lesbian Legal Advocates, Calgary
 Gay Association in Newfoundland
 Gay Community of Regina
 Gay Interest Group of the Canadian Library Association, Manitoba Chapter
 Gay People at Carleton University
 Gay Rights Union
 Gay, Jim, Niagara Falls, Ontario
 Gayblevision
 Gays and Lesbians of the University of British Columbia
 Gays of Newfoundland
 Gays of Ottawa
 Gays of Wilfrid Laurier University

Critchley, Dawn, Niagara Falls, Ontario
 Croatian Committee for Human Rights
 Crosbie, I'Honorable John, Ottawa, Ontario
 Crutican, Monsieur & Madame John, Stratford, Ontario
 Cunningham, Carrie, Salmon Arm, Colombie-Britannique
 D'Eon, Sheila, Yarmouth, Nouvelle-Ecosse
 Danells, Bonnie, Shearwater, Nouvelle-Ecosse
 Danis, Eva, Callander, Ontario
 Davies, Betty, Cranbrook, Colombie-Britannique
 Davies, Monica, Sudbury, Ontario
 Davis, I'Honorable Jack, Victoria, Colombie-Britannique
 deBoon, Monsieur & Madame B.G., Lacombe, Alberta
 Deboran, Joe, Toronto, Ontario
 Dedhar, D.M., Nepean, Ontario
 Deigan, Charles, Willowdale, Ontario
 Dellhon, Gord
 Demers, Marilyn, Nelson, Colombie-Britannique
 Deurloo, Monsieur & Madame J., Niagara Falls, Ontario
 Dignity Canada Dignité
 Dignity Edmonton Dignité
 Dignity Winnipeg Dignité
 Directions ESL
 Disabled Women's Network
 Dolski, E.T., Winnipeg, Manitoba
 Donohue, Maureen, Sarnia, Ontario
 Doulis, Alexander, Toronto, Ontario
 Downe, William, London, Ontario
 Droits de la personne, Ile-du-Prince-Edouard
 Dubois, Constance, Toronto, Ontario
 Ducharme, Theresa, Winnipeg, Manitoba
 Duggan, Coleen, Yarmouth, Nouvelle-Ecosse
 Duguay, Réjean, Saint-Basile-Le-Grand, Québec
 Dunn, Mark, Niagara Falls, Ontario
 Dussault, Philippe, Montréal, Québec
 Duthie, Pat, Etobicoke, Ontario
 Duwyn, Monsieur & Madame Larry, Delhi, Ontario
 East Toronto Community Legal Services Ltd.
 Edwards, J.C., Delta, Colombie-Britannique
 Église Adventiste du Septième Jour au Canada
 Église communautaire métropolitaine
 Église Episcopale du Canada
 Église Unie du Canada
 Elizabeth Fry Society of Halifax
 Ellis, G.L.T., Stevensville, Ontario
 Erindale Secondary School
 Ernewein, Joseph, Edmonton, Alberta
 Estable, Juan, Ottawa, Ontario
 Etinger, Harry, Scarborough, Ontario
 Eva, William, Winnipeg, Manitoba
 Eylat, Martin, Montréal, Québec
 Fabian, Jozsef, Downsview, Ontario
 Families of Gays
 Farlinger, Shirley, Toronto, Ontario

Comité canadien d'action sur le statut de la femme, Colombie-Britannique
 Comité consultatif auprès du Président du Conseil du Trésor sur l'emploi des personnes handicapées dans la Fonction publique
 Comité consultatif sur les minorités visibles - Ottawa
 Comité d'intégration Afro-Québécois
 Commission canadienne des droits de la personne
 Commission de l'emploi et de l'immigration
 Commission de Réforme du droit du Canada
 Commission des droits de la personne de l'Île-du-Prince-Édouard
 Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick
 Committee for Racial Justice
 Committee on Community and Race Relations du Maire de Toronto
 Confédération des syndicats canadiens
 Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, Charlottetown
 Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, Nouvelle-Écosse
 Congrès des femmes canadiennes, Colombie-Britannique
 Congrès du Travail du Canada
 Congrès juif canadien
 Conklin, William
 Conscience Canada Inc.
 Conseil canadien contre la pornographie dans les médias
 Conseil canadien de coordination de la déficience auditive
 Conseil canadien de Développement social
 Conseil canadien de la Réadaptation et du Travail
 Conseil canadien des aveugles, London
 Conseil canadien des Chrétiens et des Juifs
 Conseil canadien pour la Réadaptation des handicapés
 Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
 Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Vancouver
 Conseil consultatif sur la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard
 Conseil consultatif sur la condition de la femme, Nouveau-Brunswick
 Conseil de l'homosexualité et la religion
 Conseil de la planification du Toronto métropolitain
 Conseil des Handicapés de l'Île-du-Prince-Édouard
 Conseil des universités de l'Ontario
 Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées
 Conseil ethnoculturel du Canada
 Conseil national des Canadiens Chinois
 Conseil national sur le troisième âge
 Consumer Organization of Disabled Persons of Newfoundland and Labrador
 Consumer Support Network
 Contact Information Centre Midland
 Continuing Legal Education Society, Nouvelle-Écosse
 Conway, Cathy, Souris, Île-du-Prince-Édouard
 Conway, Estelle, Souris, Île-du-Prince-Édouard
 Corbett, Marie, Toronto, Ontario
 Corner Brook Status of Women Council
 Côté, Denis, Montréal, Québec
 Cottréau, Julia, Arcadia, Nouvelle-Écosse
 County of Parkland No. 31
 Covert, Earle, Hay River, Territoires du Nord-Ouest
 Cox, Mary, Lantzville, Colombie-Britannique
 Craig, Louis, Simcoe, Ontario
 Crawford, David, Montréal, Québec

Canadian Abortion Rights Action League, Ottawa
 Canadian Advocates for Human Life
 Canadian Association of Internes & Residents
 Canadian Association of Women Executives
 Canadian Coalition for Peace Through Strength Inc.
 Canadian Hearing Society, Toronto
 Canadian Human Rights Advocate
 Canadian Institute of Strategic Studies
 Canadian Parents for French, Ottawa
 Canadian Parents for French, Saskatchewan
 Canadian University Press
 Canadian Women for Free Enterprise
 Canadian national Ressources humaines
 Cantin, Pierre, Beloeil, Québec
 Cappe, L.P., Toronto, Ontario
 Capuano, Monsieur & Madame G.L., Stittsville, Ontario
 Carr, Betsy, Don Mills, Ontario
 Cassidy, Michael, Ottawa, Ontario
 Catholic Women's League of Canada, Conseil de la Colombie-Britannique et du Yukon
 Catholic Women's League of Canada, Edmonton
 Catholic Women's League, Ile-du-Prince-Edouard
 Catholics for Life
 Celebrate Life
 Centre d'aide aux victimes de viol, Fredericton
 Centre de recherches en éducation franco-ontarienne
 Centre de recherches-action sur les relations raciales
 Chapeshia, David, Spencerville, Ontario
 Charter of Rights Coalition, Manitoba
 Charter of Rights Coalition, Vancouver
 Charter of Rights Educational Fund
 Chatham-Kent Human Rights Committee
 Chesterville Medical Clinic
 Chetwynd Women's Resource Society
 Chimko, Andrew, Winnipeg, Manitoba
 Christian Labour Association of Canada
 Christians Concerned for Life
 Church of Scientology of Toronto
 Church, Jim, Estherhazy, Saskatchewan
 Citizens for Public Justice
 Citizens for Reproductive Choice
 Citizens Helping in Life's Defense
 Clancy, Isobel, Vancouver, Colombie-Britannique
 Clark, Ralph, Waterloo, Ontario
 Clinton, Mary, Souris, Ile-du-Prince-Edouard
 Club de femmes de carrières libérales et commerciales de Montréal
 Club de l'Age d'Or de Victoriaville
 Coalition ad hoc de groupes féministes de Montréal
 Coalition des organisations provinciales des handicapés
 Coalition on Employment Equity for Disabled Persons
 Coalition pour la protection de la vie humaine, Nouveau-Brunswick
 Coalition pour les droits des personnes gaies en Ontario
 Columbian Ladies
 Comité canadien d'action sur le statut de la femme

Bernard, Ruby, Sherwood, Ile-du-Prince-Edouard
 Berry, J.J.O., Ottawa, Ontario
 Berscheid, Mary, Cranbrook, Colombie-Britannique
 Better Obstetrics & Neonatal Decisions in the New Grace
 Bijan, Roman, Toronto, Ontario
 Bindner-Blanchfield, Margaret, Sarnia, Ontario
 Bissson, Marie, Toronto, Ontario
 Black, Lois, Kitchener, Ontario
 Black, William, Ottawa, Ontario
 Blackburn, Wilfred, Midland, Ontario
 Blacklock, Peter, Hamilton, Ontario
 Blain, Joseph, Ottawa, Ontario
 Blunston, Lee, Charlottetown, Ile-du-Prince-Edouard
 Bochmann, Walter, Toronto, Ontario
 Booman, S.H., White Rock, Colombie-Britannique
 Bouchard, Mario, Ottawa, Ontario
 Boulet, Conrad, Truro, Nouvelle-Ecosse
 Boulet, Gilles, Sainte-Foy, Québec
 Bregzis, Rityars, Toronto, Ontario
 Bril, Natalija, Niagara Falls, Ontario
 Brink, Monsieur & Madame Martin, Sardis, Colombie-Britannique
 British Columbia Association of Social Workers
 British Columbia Coalition of the Disabled
 British Columbia Human Rights Coalition
 British Columbia New Democratic Party, Women's Right Committee
 British Columbia Teachers for Life
 British Columbia Women's Liberal Commission
 British Columbians for Mentally Handicapped People
 Broderick, John, Vancouver, Colombie-Britannique
 Broughton, Richard, Weston, Ontario
 Brown, Cyril, Sebringville, Ontario
 Brown, Robert, Waterloo, Ontario
 Bryant, J.H., Mississauga, Ontario
 Bunkowsky, Angela, Winnipeg, Manitoba
 Burn, Elsie, London, Ontario
 Burns, Peter, Vancouver, Colombie-Britannique
 Burtch, Rita, Smith Falls, Ontario
 Business and Professional Women's Club, Sudbury
 Business and Professional Women's Club, Toronto
 Byrne, Gerald, Scarborough, Ontario
 Byrne, J.L., Sebright, Ontario
 Calgary Association of Women and the Law
 Calgary Birth Control Association
 Calgary Women's Liberal Club
 Callaghan, Marilyn, Cardigan, Ile-du-Prince-Edouard
 Callbert, Charles, Kingston, Ontario
 Cameron, J.M., Ottawa, Ontario
 Cameron, Norma, Ottawa, Ontario
 Campaign Life
 Campbell, Wendy, Calgary, Alberta
 Campeau, Sally, Wingham, Ontario
 Canadian Abortion Rights Action League
 Canadian Abortion Rights Action League

Association canadienne des écoles universitaires de Nursing
 Association canadienne des employés du transport aérien
 Association canadienne des paraplégiques, Division du Nouveau-Brunswick
 Association canadienne des paraplégiques, Toronto
 Association canadienne des professeurs des universités
 Association canadienne des sourds
 Association canadienne du personnel de réadaptation
 Association canadienne pour enfants et adultes ayant des troubles d'apprentissage
 Association canadienne pour l'avancement de la femme et le sport
 Association canadienne pour l'intégration communautaire
 Association canadienne pour la santé mentale
 Association canadienne pour la santé mentale de l'Outaouais
 Association canadienne pour la santé mentale, Nouveau-Brunswick
 Association Communautaire Homosexuelle à l'Université de Montréal
 Association des écoles alternatives et indépendantes de l'Ontario
 Association des Femmes autochtones du Québec
 Association des femmes collaboratrices
 Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal
 Association des hôpitaux du Canada
 Association des infirmières et infirmiers du Canada
 Association des psychiatres du Canada
 Association des Universités et Collèges du Canada
 Association du barreau canadien
 Association du barreau canadien - section de l'Immigration
 Association multi-ethnique pour l'intégration des personnes handicapées du Québec
 Association multiculturelle de Fredericton
 Association multiculturelle de la Nouvelle-Ecosse
 Association nationale de la femme et le droit
 Association nationale des retraités
 Association of Southwestern Ontario Pro-Life Groups
 Association pour l'éducation permanente dans les universités du Canada
 Association pour le droit à l'avortement, Halifax
 Association pour les droits des gais du Québec
 Association Provinciale des Enseignants Protestants du Québec
 Association québécoise pour la défense des droits des retraités et pré-retraités
 Averell, Susan, St. Catharines, Ontario
 Babe, Joan, Medicine Hat, Alberta
 Bailey, Barbara, Elmira, Ile-du-Prince-Edouard
 Baldwin, Dr & Madame D., Pefferlaw, Ontario
 Banks, David, Victoria, Colombie-Britannique
 Barber-McKinnney, Joyce, Washago, Ontario
 Barlow, Maude, Ottawa, Ontario
 Barry, Leo, Saint-Jean, Terre-Neuve
 Bastorius, R. M., Callander, Ontario
 Bates, Kirk, Windsor, Ontario
 Battcock, William, Saint-Jean, Terre-Neuve
 Baxter, Monsieur and Madame J. M., Priddis, Alberta
 Bejik, Louise, Ganges, Colombie-Britannique
 Bell Canada
 Bell, Faye Cecile, Fredericton, Nouveau-Brunswick
 Belzing, Wolf, Edmonton, Alberta

Abortion by Choice, Calgary
 Abortion by Choice, Edmonton
 Action League of Physically Handicapped Adults
 Action Life Ottawa Incorporated
 Ad Hoc Concertation Committee on Affirmative Action
 Adam, Barry

Advocacy Resource Centre for Handicapped
 Aird, Deborah, London, Ontario
 Aitken, Terrence, Stratford, Ontario
 Al, Don, Kemptville, Ontario

Alberta Association for the Mentally Handicapped
 Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
 Alberta Federation of Labour
 Alberta Federation of Women United For Families
 Alberta Native Women's Association

Alberta Rehabilitation Council for the Disabled
 Alberta Status of Women Action Committee
 Alberta Union of Public Employees
 Alcock, Stuart, Vancouver, Colombie-Britannique

Allan, Thomas, Guelph, Ontario
 Alliance de la Fonction publique du Canada
 Alliance of Canadian Cinema, Television & Radio Artists, Regina
 Alliance of Canadian Cinema, Television & Radio Artists, Toronto

Alliance pour la Vie
 Alternatives for Single Parent Women
 Andres, Monsieur & Madame Larry, Niagara Falls, Ontario
 Anglin, C.R., Nepean, Ontario

Arjas, Monsieur & Madame Peter, Niagara Falls, Ontario
 Armstrong, Rose, Hamilton, Ontario

Association canadienne d'assistance juridique, d'information et de recherche des handicapés
 Association canadienne de la dystrophie musculaire
 Association canadienne de psychologie
 Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes
 Association canadienne des diabétiques

- Simpson, Suzanne (fascicule n° 19, p. 15-22)
- Society for the Retired and Semi-Retired (fascicule n° 10, p. 60-70)
- Solidarity Coalition (fascicule n° 9, p. 78-88)
- Swain, Joy (fascicule n° 16, p. 51-58)
- Syndicat national de la Fonction publique provinciale (fascicule n° 25, p. 34-45)
- Third World Community of Saskatchewan (fascicule n° 15, p. 167-177)
- Thompson, Mike (fascicule n° 22, p. 64-76)
- Times Change Women's Employment Service (fascicule n° 16, p. 36-38)
- Toronto Women's Health Network (fascicule n° 16, p. 149-157)
- Townson, Monica (fascicule n° 20, p. 25-32)
- Transition House (fascicule n° 21, p. 52-62)
- United Church of Canada, Winnipeg Presbytery (fascicule n° 11, p. 59-66)
- Vancouver Gay and Lesbian Community Centre (fascicule n° 9, p. 13-20)
- Vancouver Island Human Rights Coalition (fascicule n° 26, p. 68-73)
- Vancouver Pioneers Association (fascicule n° 9, p. 51-60)
- Vaughan, Fred (fascicule n° 17, p. 121-125)
- Vickers, Jill (fascicule n° 2, p. 30-51)
- Ville d'Ottawa, Comité consultatif sur les minorités visibles (fascicule n° 19, p. 74-83)
- Ville de Moose Jaw (fascicule n° 15, p. 144-154)
- Ville de Toronto (fascicule n° 16, p. 167-186)
- Ville de Vancouver (fascicule n° 9, p. 88-97)
- Wednesday Morning Group of Carmen, Manitoba (fascicule n° 12, p. 24-32)
- Wells, Marion (fascicule n° 23, p. 86)
- Western Canada Feminist Counselling Association (fascicule n° 26, p. 93-100)
- Winn, Conrad (fascicule n° 19, p. 137-150)
- Winnipeg Gay Media Collective (fascicule n° 11, p. 86-96)
- Women for Life, Faith and Family (fascicule n° 17, p. 108-113)
- Women Working with Immigrant Women (fascicule n° 16, p. 203-214)
- Women Working with Immigrant Women du Nouveau-Brunswick (fascicule n° 23, p. 116-124)
- Women's Council de Saint-Jean (fascicule n° 21, p. 68-78)
- Women's Employment and Development Program (fascicule n° 22, p. 55-64)
- Women's Employment Outreach (fascicule n° 14, p. 61-70)
- Women's Health Education Network (fascicule n° 14, p. 46-61)
- Women's Legal Education and Action Fund (fascicule n° 3, p. 5-26; fascicule n° 17, p. 127-134; fascicule n° 23, p. 30-36)
- Women's Network Inc. de l'Île-du-Prince-Édouard (fascicule n° 22, p. 34-43)
- Womonspace Social and Recreational Society of Edmonton (fascicule n° 10, p. 27-33)
- Working Women's Education Committee (fascicule n° 14, p. 6-13)
- Young Women's Christian Association, Toronto (fascicule n° 16, p. 27-35)
- Young Women's Christian Association, Winnipeg (fascicule n° 11, p. 40-52)
- Yukon Anonymous Gays (fascicule n° 26, p. 143-152)
- Zaifman, Kenneth (fascicule n° 11, p. 66-76)

- Ministère de la Défense nationale (fascicule n° 18, p. 5-38)
- Ministère de la Justice (fascicule n° 1, p. 32-39; fascicule n° 5 à huis clos; fascicule n° 21, p. 41-51)
- Ministère de la Santé et du Bien-être social (fascicule n° 9, à huis clos)
- Ministère des Affaires des anciens combattants (fascicule n° 22, p. 123-137)
- Ministère du Secrétaire d'Etat, Direction des droits de la personne (fascicule n° 5, à huis clos)
- Ministère du Secrétaire d'Etat, Direction du Multiculturalisme (fascicule n° 6, à huis clos)
- Ministère du Secrétaire d'Etat, Secrétaire à la condition des personnes handicapées (fascicule n° 9, à huis clos)
- Mockie, Daniel (fascicule n° 20, p. 5-13)
- Montreal Men's Network (fascicule n° 13, p. 183-190)
- Mouvement laïque québécois (fascicule n° 13, p. 75-85)
- Nagvi, Rabab (fascicule n° 13, p. 157-162)
- National Association of Canadians of Origins in India (fascicule n° 19, p. 101-108)
- National Association of Japanese Canadians (fascicule n° 17, p. 15-22)
- Nerbas, Myrna (fascicule n° 15, p. 14-27)
- New Brunswick Telephone Company Limited (fascicule n° 23, p. 6-19)
- Norman, Kenneth (fascicule n° 15, p. 105-116)
- North American Centre, Etude de la territorialité humaine (fascicule n° 13, p. 59-64)
- North Shore Women's Centre (fascicule n° 26, p. 5-21)
- Nova Scotia League for Equal Opportunity (fascicule n° 14, p. 122-138)
- Organisation de la sauvegarde des Droits des Enfants (fascicule n° 13, p. 5-12)
- Organizational Society of Spouses of Military Members (fascicule n° 27, p. 20-32)
- Oscar Wilde Memorial Society (fascicule n° 11, p. 76-86)
- Parti communiste canadien (fascicule n° 16, p. 214-225)
- Planned Parenthood Saskatchewan (fascicule n° 15, p. 116-124)
- Prince Edward Island Advisory Council on the Status of Women (fascicule n° 22, p. 92-110)
- Prince Edward Island Coalition Against Pornography (fascicule n° 22, p. 5-16)
- Professional Native Women's Association (fascicule n° 9, p. 43-51)
- Provincial Advisory Council on the Status of Women for Newfoundland and Labrador (fascicule n° 21, p. 78-96)
- Psychiatric Patient's Advocate Office (fascicule n° 17, p. 89-98)
- Ratushny, Ed (fascicule n° 2, p. 5-30)
- Real Women of Canada (fascicule n° 17, p. 33-45)
- Real Women of Canada, Colombie-Britannique (fascicule n° 26, p. 130-143)
- Regina Status of Women (fascicule n° 15, p. 138-144)
- Richardson, Scott (fascicule n° 26, p. 153-156)
- Right to Privacy Committee (fascicule n° 16, p. 192-203)
- RITES for Lesbian and Gay Liberation (fascicule n° 16, p. 187-192)
- Robinson, Shirley (fascicule n° 19, p. 91-100)
- Rowley, Susannah (fascicule n° 14, p. 110-122)
- Roy, Albert (fascicule n° 20, p. 32-38)
- Saskatchewan Action Committee, Condition de la femme (fascicule n° 15, p. 48-56)
- Saskatchewan Association on Human Rights (fascicule n° 15, p. 6-13)
- Saskatchewan Battered Women's Advocacy Network (fascicule n° 15, p. 38-47)
- Saskatchewan Business and Professional Women's Club (fascicule n° 15, p. 84-94)
- Saskatchewan Government Employees Union (fascicule n° 15, p. 92-104)
- Saskatchewan Human Rights Commission (fascicule n° 15, p. 124-133)
- Saskatchewan Native Women's Association (fascicule n° 15, p. 156-167)
- Saskatchewan Voice of the Handicapped (fascicule n° 15, p. 56-66)

- Fédération canadienne des clubs de femmes de carrières libérales et commerciales (fascicule n° 10, p. 96-106; fascicule n° 14, p. 94-101)
- Fédération canadienne des enseignants (fascicule n° 17, p. 114-121)
- Fédération canadienne des femmes diplômées des Universités (fascicule n° 20, p. 72-82)
- Fédération des sociétés sikhs du Canada (fascicule n° 19, p. 49-58)
- Fredrickson and District Labour Council (fascicule n° 23, p. 100-108)
- Gay Alliance for Equality (fascicule n° 14, p. 33-37)
- Gay Alliance Towards Equality (fascicule n° 10, p. 10-27)
- Gay and Lesbian Awareness (fascicule n° 10, p. 10-27)
- Gay and Lesbian Legal Advocates, Calgary (fascicule n° 27, p. 47-52)
- Gay Community of Regina (fascicule n° 15, p. 69-84)
- Gay Rights Union (fascicule n° 9, p. 69-78)
- Gayblevision (fascicule n° 9, p. 6-13)
- Gaysof Newfoundland (fascicule n° 21, p. 5-16)
- Gaysof Ottawa (fascicule n° 20, p. 101-116)
- Gendarmerie royale du Canada (fascicule n° 6, p. 4-29)
- Gendarmerie royale du Canada, Association des 17 Divisions (fascicule n° 13, p. 82-94)
- Gendarmerie royale du Canada, Représentants divisionnaires des relations fonctionnel-les du comité exécutif national (fascicule n° 25, p. 102-110)
- Greater Vancouver Association of the Deaf (fascicule n° 26, p. 21-27)
- Indian Homemakers' Association (fascicule n° 26, p. 78-92)
- Institut canadien de recherche sur les femmes, Nouvelle-Ecosse (fascicule n° 14, p. 139-146)
- Institut canadien des actuaire (fascicule n° 20, p. 14-25)
- Institut canadien des droits humains (fascicule n° 20, p. 83-101)
- Institut national canadien pour les aveugles (fascicule n° 20, p. 117-126)
- Institut Saint-Laurent (fascicule n° 13, p. 65-75)
- Integrity/Ottawa: Gay and Lesbian Anglicans and Friends (fascicule n° 19, p. 63-74)
- Island Gay Society (fascicule n° 26, p. 107-118)
- Jackman, Barbara (fascicule n° 24, p. 20-38)
- Karmas, Adelle (fascicule n° 19, p. 5-14)
- Latham, Gregory (fascicule n° 10, p. 106-113)
- Lea, Walter (fascicule n° 22, p. 27-34)
- Legge, Bruce (fascicule n° 24, p. 48-61)
- Lennoxville and District Women's Centre (fascicule n° 13, p. 147-156)
- Lesbian and Feminist Mothers (fascicule n° 9, p. 23-32)
- Lesbian Information Line, Calgary (fascicule n° 27, p. 47-52)
- Lesbians for Equality (fascicule n° 11, p. 88-94)
- Ligue pour les droits de l'homme B'Nai B'Rith (fascicule n° 24, p. 6-20)
- Lambias-Wolff, Jaime (fascicule n° 13, p. 24-34)
- Long, Linda (fascicule n° 10, p. 113-130)
- Maloney, Peter (fascicule n° 16, p. 132-142)
- Manitoba Action Committee on the Status of Women (fascicule n° 12, p. 4-13)
- Manitoba Association of Rights & Liberties (fascicule n° 12, p. 43-56)
- Manitoba Association of Women and the Law (fascicule n° 12, p. 13-24)
- Manitoba Gay Coalition (fascicule n° 11, p. 96-102)
- Manitoba League of the Physically Handicapped (fascicule n° 11, p. 52-58)
- Manitoba Teachers Society (fascicule n° 11, p. 25-34)
- McIntyre, John (fascicule n° 26, p. 49-56)
- Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children (fascicule n° 16, p. 157-167)
- Metropolitan Community Church of Winnipeg (fascicule n° 11, p. 102-107)
- Ministère de l'Emploi et de l'Immigration (fascicule n° 9, à huis clos)

Comité consultatif auprès du Président du Conseil du Trésor sur l'emploi des personnes handicapées dans la Fonction publique (fascicule n° 16, p. 5-16)
Commission canadienne des droits de la personne (fascicule n° 8, p. 4-24; fascicule n° 24, p. 62-70)
Commission de l'emploi et de l'immigration (fascicule n° 9, à huis clos)
Commission de réforme du droit du Canada (fascicule n° 25, p. 123-135)
Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick (fascicule n° 23, p. 20-29)

Commission des droits de la personnes de l'Île-du-Prince-Édouard (fascicule n° 22, p. 111-123)
Committee for Racial Justice (fascicule n° 9, p. 107-114)
Committee on Community and Race Relations du maire de Toronto (fascicule n° 16, p. 167-186)
Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme (fascicule n° 16, p. 45-50)
Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, Nouvelle-Écosse (fascicule n° 14, p. 13-24)
Congrès du Travail du Canada (fascicule n° 25, p. 54-69)

Congrès juif canadien (fascicule n° 17, p. 5-15)
Conscience Canada Inc. (fascicule n° 26, p. 74-78)

Conseil canadien contre la pornographie dans les médias (fascicule n° 20, p. 39-48)
Conseil canadien de coordination de la déficience auditive (fascicule n° 20, p. 49-60)
Conseil canadien de Développement social (fascicule n° 20, p. 60-71)

Conseil canadien des Chrétiens et des Juifs (fascicule n° 14, p. 102-110)
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (fascicule n° 4, p. 30-53)
Conseil consultatif sur la condition de la femme, Nouveau-Brunswick (fascicule n° 23, p. 87-100)

Conseil de la planification du Toronto métropolitain (fascicule n° 25, p. 18-34)
Conseil des handicapés de l'Île-du-Prince-Édouard (fascicule n° 22, p. 79-92)

Conseil des universités de l'Ontario (fascicule n° 16, p. 177-189)
Conseil ethnoculturel du Canada (fascicule n° 7, p. 5-25; fascicule n° 28, p. 4-25)
Conseil national des Canadiens Chinois (fascicule n° 16, p. 38-45)

Conseil national sur le troisième âge (fascicule n° 5, p. 6-23)
Consumer Organization of Disabled People of Newfoundland & Labrador (fascicule n° 21, p. 16-24)
Consumer Support Network (fascicule n° 14, p. 85-93)

Côté, Denis (fascicule n° 13)

Crosbie, l'Honorable John (fascicule n° 21, p. 41-51)

Davis, l'Honorable Jack (fascicule n° 26, p. 57-68)

Dignity Canada Dignité (fascicule n° 11, p. 107-116)

Dignity Edmonton Dignité (fascicule n° 10, p. 14-26)

Droits de la personne, Île-du-Prince-Édouard (fascicule n° 22, p. 43-55)

Ducharme, Theresa (fascicule n° 12, p. 33-42)

Église Adventiste du Septième Jour au Canada (fascicule n° 19, p. 130-136)

Église communautaire métropolitaine (fascicule n° 25, p. 93-102)

Église Unie du Canada (fascicule n° 17, p. 67-76)

Elizabeth Fry Society of Halifax (fascicule n° 14, p. 146-150)

Families of Gays (fascicule n° 11, p. 34-39)

Fathers Alberta (fascicule n° 27, p. 52-58)

Fathers Fighting Back (fascicule n° 21, p. 96-104; fascicule n° 23, p. 108-116)

Fathers for Equality in Divorce (fascicule n° 13, p. 121-133)

Fearn, Steven Thomas (fascicule n° 9, p. 32-34)

- Association du barreau canadien (fascicule n° 16, p. 58-77)
- Association multiculturelle de Fredrickton (fascicule n° 23, p. 79-86)
- Association multiculturelle de la Nouvelle-Ecosse (fascicule n° 14, p. 71-83)
- Association nationale de la femme et le droit (fascicule n° 17, p. 45-56)
- Association nationale des retraités (fascicule n° 19, p. 58-63)
- Association pour le droit à l'avortement (fascicule n° 16, p. 17-26)
- Association pour le droit à l'avortement, Halifax (fascicule n° 14, p. 24-33)
- Association pour le droit à l'avortement, Ile-du-Prince-Edouard (fascicule n° 22, p. 20-27)
- Association pour les droits des gays du Québec (fascicule n° 13, p. 133-139)
- Barlow, Maude (fascicule n° 19, p. 83-91)
- Barry, Leo (fascicule n° 21, p. 25-29)
- Battcock, Adrian (fascicule n° 21, p. 62-67)
- Baxter, Monsieur et Madame J.M. (fascicule n° 27, p. 59-66)
- Bell Canada (fascicule n° 25, p. 70-80)
- Black, William (fascicule n° 2, p. 9-30)
- Bouchard, Mario (fascicule n° 20, p. 5-13)
- British Columbia Association of Social Workers (fascicule n° 9, p. 34-42)
- British Columbia Coalition of the Disabled (fascicule n° 26, p. 101-106)
- British Columbia Human Rights Coalition, Vancouver Region (fascicule n° 26, p. 36-41)
- British Columbia New Democratic Party, Women's Rights Committee (fascicule n° 9, p. 60-69)
- British Columbia Women's Liberal Commission (fascicule n° 9, p. 115-124)
- British Columbians for Mentally Handicapped People (fascicule n° 9, p. 97-107)
- Calgary Association of Women and the Law (fascicule n° 27, p. 5-14)
- Calgary Birth Control Association (fascicule n° 27, p. 14-20)
- Canadian Human Rights Advocate (fascicule n° 16, p. 97-112)
- Canadian Women for Free Enterprise (fascicule n° 26, p. 118-130)
- Centre d'aide aux victimes de viol, Fredrickton (fascicule n° 23, p. 36-45)
- Centre recherches-action sur les relations raciales (fascicule n° 13, p. 13-24)
- Charter of Rights Coalition (Vancouver) (fascicule n° 9, p. 124-134)
- Charter of Rights Coalition of Manitoba (fascicule n° 11, p. 18-24)
- Charter of Rights Educational Fund (fascicule n° 16, p. 113-132)
- Chetwynd Women's Resource Society (fascicule n° 26, p. 27-35)
- Citizens for Public Justice (fascicule n° 24, p. 38-48)
- Citizens for Reproductive Choice (fascicule n° 15, p. 133-138)
- Club de l'Age d'Or de Victoriaville (fascicule n° 13, p. 139-146)
- Club des femmes de carrières libérales et commerciales de l'Ontario (fascicule n° 17, p. 134-141)
- Club des femmes de carrières libérales et commerciales de Montréal (fascicule n° 13, p. 110-121)
- Coalition ad hoc de groupes féministes de Montréal (fascicule n° 13, p. 162-172)
- Coalition des organisations provinciales des handicapés (fascicule n° 4, p. 5-28; fascicule n° 11, p. 5-18)
- Coalition on Employment Equity for Disabled Persons (fascicule n° 17, p. 23-33)
- Coalition pour la protection de la vie humaine, Nouveau-Brunswick (fascicule n° 23, p. 45-55)
- Coalition pour les droits des personnes gays en Ontario (fascicule n° 16, p. 225-234)
- Comité canadien d'action sur le statut de la femme (fascicule n° 13, p. 95-110; fascicule n° 14, p. 6-15 & p. 83-85; fascicule n° 17, p. 56-66)
- Comité canadien d'action sur le statut de la femme, Colombie-Britannique (fascicule n° 9, p. 133-140)

- Abortion by Choice, Calgary (fascicule n° 10, p. 70-82)
- Abortion by Choice, Edmonton (fascicule n° 10, p. 70-82)
- Ad Hoc Concertation Committee on Affirmative Action (fascicule n° 13, p. 39-49)
- Advocacy Resource Centre for the Handicapped (fascicule n° 17, p. 76-89)
- Alberta Association for the Mentally Handicapped (fascicule n° 27, p. 39-47)
- Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons (fascicule n° 10, p. 49-60)
- Alberta Federation of Labour (fascicule n° 10, p. 82-95)
- Alberta Federation of Women United for Families (fascicule n° 10, p. 40-49)
- Alberta Native Women's Association (fascicule n° 27, p. 32-39)
- Alberta Status of Women Action Committee (fascicule n° 10, p. 33-40)
- Alberta Union of Public Employees (fascicule n° 10, p. 4-10)
- Alcock, Stuart (fascicule n° 26, p. 41-49)
- Alliance de la Fonction publique du Canada (fascicule n° 25, p. 80-92)
- Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (fascicule n° 15, p. 27-37)
- Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes (fascicule n° 19, p. 119-129)
- Association canadienne des diabétiques (fascicule n° 19, p. 22-32)
- Association canadienne des employés du transport aérien (fascicule n° 19, p. 109-117)
- Association canadienne des paraplégiques (fascicule n° 16, p. 90-97; fascicule n° 23, p. 55-66)
- Association canadienne des professeurs des universités (fascicule n° 25, p. 46-53)
- Association canadienne des sourds (fascicule n° 4, p. 12-28; fascicule n° 26, p. 21-27)
- (fascicule n° 19, p. 32-49)
- Association canadienne pour l'intégration communautaire (fascicule n° 25, p. 5-18)
- Association canadienne pour la santé mentale (fascicule n° 17, p. 98-107)
- Association canadienne pour la santé mentale, Nouveau-Brunswick (fascicule n° 23, p. 67-78)
- Association des écoles alternatives et indépendantes de l'Ontario (fascicule n° 16, p. 142-149)
- Association des Femmes autochtones du Québec (fascicule n° 13, p. 31-39)
- Association des femmes collaboratrices (fascicule n° 13, p. 49-59)
- Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal (HSD) Inc. (fascicule n° 13, p. 172-190)
- Association des psychiatres du Canada (fascicule n° 19, p. 150-159)

Audiences

<i>Date</i>	<i>Lieu</i>	<i>Procès-verbaux et témoignages</i>
Le 26 mars 1985	Ottawa	Fascicule n° 1
Les 16-18 avril 1985	Ottawa	Fascicules n°s 2, 3, & 4
Les 23-25 avril 1985	Ottawa	Fascicules n°s 5 & 6
Le 1 ^{er} mai 1985	Ottawa	Fascicule n° 6
Le 7 mai 1985	Ottawa	Fascicule n° 7
Le 9 mai 1985	Ottawa	Fascicule n° 8
Les 15-16 mai, 1985	Ottawa	Fascicule n° 9
Le 27 mai 1985	Vancouver	Fascicule n° 9
Le 29 mai 1985	Edmonton	Fascicule n° 10
Les 30-31 mai 1985	Winnipeg	Fascicules n°s 11 & 12
Le 4 juin 1985	Montréal	Fascicule n° 13
Le 6 juin 1985	Halifax	Fascicule n° 14
Le 13 juin 1985	Regina	Fascicule n° 15
Les 17-18 juin 1985	Toronto	Fascicules n°s 16 & 17
Le 19 juin 1985	Ottawa	Fascicule n° 18
Les 15-16 juillet 1985	Ottawa	Fascicules n°s 19 & 20
Le 26 août 1985	Saint-Jean	Fascicule n° 21
Les 27-28 août 1985	Charlottetown	Fascicule n° 22
Le 29 août 1985	Fredericton	Fascicule n° 23
Le 9 septembre 1985	Ottawa	Fascicule n° 24
Le 6 septembre 1985	Ottawa	Fascicule n° 25
Le 8 septembre 1985	Ottawa	Fascicule n° 26
Le 20 septembre 1985	Calgary	Fascicule n° 27
Le 26 septembre 1985	Ottawa	Fascicule n° 28

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la charte.

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

(4) Le Parlement ou une législature peut adopter de nouveau une déclaration visée au paragraphe (1).

(5) Le paragraphe (3) s'applique à toute déclaration adoptée sous le régime du paragraphe (4).

Titre

34. Titre de la présente partie : *Charte canadienne des droits et libertés.*

droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Dispositions générales

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

(a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

(b) aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

26. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

27. Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

28. Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

29. Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

30. Dans la présente charte, les dispositions qui visent les provinces, leur législation ou leur assemblée législative visent également le territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest ou leurs autorités législatives compétentes.

31. La présente charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.

Application de la charte

32. (1) La présente charte s'applique :

(a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest;

(b) à la législation et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législation.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), l'article 15 n'a d'effet que trois ans après l'entrée en vigueur du présent article.

33. (1) Le Parlement ou la législation d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux (2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1) le tribunal a conclu que

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Recours

(b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

(a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

(b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

(a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

23. (1) Les citoyens canadiens :

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise, ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législation ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

Langues officielles du Canada

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

(a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;

(b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute

Droits à l'égalité

14. La partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'une interprète.

13. Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

(i) de bénéficiaire de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.

(h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

(g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations;

(f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficiaire d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave;

(e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;

(d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

(c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

(b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

(a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche;

11. Tout inculpé a le droit :

(c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative.

5. Le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

Liberté de circulation et d'établissement

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit :

(a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

(b) de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés :

(a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

(b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne.

Garanties juridiques

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

10. Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

(a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;

(b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;

Charte Canadienne des droits et libertés

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit :

Garantie des droits et libertés

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Libertés fondamentales

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

- (a) liberté de conscience et de religion;
- (b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- (c) liberté de réunion pacifique;
- (d) liberté d'association.

Droits démocratiques

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

4. (1) Le mandat maximal de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes.

(2) Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la législature en

79. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en ajoutant une disposition dérogatoire confirmant la primauté de cette loi sur les lois fédérales contradictoires, à moins qu'il ne soit expressément précisé que celles-ci s'appliquent nonobstant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. (page 142)
80. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que les employeurs soient tenus de procéder à une adaptation raisonnable, c'est-à-dire de prendre des dispositions spéciales sans que cela ne constitue une contrainte excessive, pour répondre aux besoins particuliers des employés appartenant aux groupes protégés contre toute discrimination aux termes de la Loi. (page 143)
81. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que celle-ci vise explicitement la discrimination systémique, c'est-à-dire les pratiques qui nuisent à certains groupes, mais dont le caractère discriminatoire n'est pas flagrant. (page 143)
82. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'ajouter à la liste des motifs de discrimination illicite les convictions politiques et le fait d'avoir été accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel, sous réserve des arguments de défense habituels concernant les exigences professionnelles normales et d'autres justifications valables, le cas échéant. (page 144)
83. Nous recommandons que soit modifié le Règlement de la Chambre des communes, afin de prévoir un comité permanent des droits de la personne chargé de surveiller la protection des droits de la personne, y compris les droits à l'égalité. (page 147)
84. Nous recommandons que les rapports annuels et les budgets de la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que les parties des rapports annuels de tout ministre fédéral, notamment du ministre de la Justice, du Secrétaire d'État et de la Commission de l'emploi et de l'immigration, qui portent sur les droits de la personne et sur les droits à l'égalité, y compris sur l'équité en matière d'emploi, soient renvoyés au comité permanent des droits de la personne. (page 147)
85. Nous recommandons que soit modifiée la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que la Commission canadienne des droits de la personne fasse rapport directement au Parlement. (page 147)

les postulants à des emplois relevant de la compétence fédérale ne portent que sur l'aptitude du candidat à remplir les fonctions essentielles du poste en question. (page 126)

71. Nous recommandons que, en consultation avec les provinces, le gouvernement fédéral s'empresse de veiller à ce que les services de garde d'enfants qui sont offerts au Canada soient appropriés, accessibles et abordables. (page 127)

Des questions diverses concernant l'égalité

72. Nous recommandons que dorénavant toutes les lois fédérales soient rédigées dans un langage non sexiste. (page 130)

73. Nous recommandons que les nominations faites par arrêté-en-conseil, y compris les nominations judiciaires, reflètent la composition de la société canadienne, conformément aux objectifs énoncés à l'article 15 de la *Charte*, et que les critères retenus pour la sélection des juges tiennent compte du rôle déterminant que ceux-ci seront appelés à jouer, lorsqu'ils interprètent et appliquent les dispositions de la Charte. (page 131)

74. Nous recommandons que la *Loi sur la pension de la Fonction publique* soit modifiée de façon à en supprimer la disposition fixant à 18 ans l'âge minimal de cotisation au compte de la pension de retraite, de sorte qu'il n'y aurait aucune limite d'âge minimale à cet égard. (page 132)

75. Nous recommandons que le *Code criminel* soit modifié afin que les infractions sexuelles ne pouvant être commises que par une personne de sexe masculin avec une personne de sexe féminin s'appliquent également aux actes analogues commis par une personne de sexe féminin avec une personne de sexe masculin. (page 133)

76. Nous recommandons au gouvernement, d'améliorer son contrôle des produits de santé et d'hygiène, y compris celui des médicaments, d'exercer, par le biais des ministères de la Consommation et des Corporations, de la Santé et du Bien-être social, un contrôle plus rigoureux sur l'étiquetage, l'emballage et la publicité relative à ces produits, et de consacrer davantage de fonds à la mise au point de produits de santé destinés aux femmes. (page 135)

77. Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée de telle sorte que les conjoints et les enfants à charge qui accompagnent des membres des Forces armées canadiennes et de la Fonction publique envoyés en poste à l'étranger puissent voter, aux élections générales, dans la circonscription électorale où ils déclarent eux-mêmes résider ordinairement au Canada. Les conjoints et les enfants à charge devraient être tenus de remplir une déclaration de résidence semblable à celle que doivent remplir les membres des Forces armées et de la Fonction publique envoyés en poste à l'étranger. (page 137)

78. Nous recommandons que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* soit modifié de telle sorte que les droits politiques des fonctionnaires soient assujettis uniquement aux restrictions strictement nécessaires à la neutralité politique de la Fonction publique. (page 138)

60. Nous recommandons que les lois relatives à l'équité en matière d'emploi s'appliquent à tous les employeurs du secteur public fédéral de même qu'aux employeurs relevant de la compétence fédérale et que les rajustements nécessaires en ce qui concerne les entreprises et les organismes moins importants puissent être faits par règlement. (page 119)

61. Nous recommandons que les représentants des groupes cibles désignés (les femmes, les membres de minorités visibles, les autochtones et les personnes handicapées) participent au besoin, avec les employeurs et les syndicats, à l'élaboration de programmes d'équité en matière d'emploi. (page 119)

62. Nous recommandons que les lois destinées à assurer l'équité en matière d'emploi contiennent des mécanismes d'application selon lesquels la Commission canadienne des droits de la personne serait chargée d'étudier les programmes spéciaux dans ce domaine, et disposerait des ressources financières et humaines voulues pour ce faire. (page 120)

63. Pour garantir l'équité en matière d'emploi, nous recommandons que soit établi par voie législative un programme d'obligation contractuelle qui s'appliquerait à toutes les entreprises fournissant des biens et des services au gouvernement du Canada; les rajustements nécessaires pourraient être faits par règlement, pour tenir compte de l'importance de chaque entreprise ou du volume de ses transactions avec le gouvernement. (page 120)

64. Nous recommandons que Statistique Canada recueille, lors du recensement, des données permettant d'évaluer les programmes d'équité en matière d'emploi. (page 121)

65. Nous recommandons que les lois sur l'équité en matière d'emploi prévoient un examen périodique des programmes spéciaux, de façon que ceux-ci soient adaptés ou supprimés selon l'évolution de la situation. (page 121)

66. Nous recommandons que les programmes fédéraux de formation et d'instruction soient rendus accessibles aux femmes, aux personnes handicapées, aux autochtones et aux membres des minorités visibles de façon à atteindre l'équité en matière d'emploi. (page 122)

67. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne poursuive activement la mise en oeuvre, dans tous les secteurs relevant de sa compétence, du principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur, tel qu'il est défini à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. (page 124)

68. Nous recommandons que le gouvernement fédéral révise les dispositions actuelles de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de façon à s'assurer que l'application du principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur ne soit pas indûment restreinte par le libellé actuel de la Loi. (page 124)

69. Nous recommandons que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée de façon que les personnes handicapées aient droit à déduire de leur revenu les coûts des appareils et des services spéciaux, y compris les frais de transport supplémentaires, nécessaires à leur emploi et découlant directement de leur handicap. (page 124)

70. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne veille à ce que les examens médicaux et physiques auxquels doivent se soumettre

59. Nous recommandons l'adoption de mesures législatives prévoyant l'établissement de programmes d'équité en matière d'emploi au niveau fédéral et obligeant les employeurs : a) à concevoir et à maintenir des pratiques d'emploi visant à lever les obstacles discriminatoires et b) à augmenter au besoin la proportion de femmes, d'autochtones, de personnes handicapées et de membres de minorités visibles données en milieu de travail, sans toutefois qu'il soit nécessaire d'établir des quotas. (page 118)

L'équité en matière d'emploi

58. Nous recommandons que les lois fédérales et les régimes de retraite prennent en considération les besoins particuliers des employés à temps partiel afin que ceux-ci puissent bénéficier plus tôt de la dévolution et de la transférabilité de leurs droits à pension. (page 110)
57. Nous recommandons que le nombre de quinze heures par semaine, exigé pour qu'un employé puisse cotiser et bénéficier des prestations en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, soit réduit afin de mieux tenir compte des horaires de travail des employés à temps partiel, mais que la limite fixée ne soit pas inférieure à huit heures par semaine. (page 109)
56. Nous recommandons que les lois et politiques fédérales soient modifiées de façon que les employés à temps partiel, y compris les employés saisonniers, qui ont travaillé huit heures par semaine ou plus pour le même employeur pendant plus d'un an, puissent contribuer au *prova* de leurs heures de travail aux régimes de pensions et d'assurance visant les travailleurs à temps plein. (page 109)
55. Nous recommandons que les lois et politiques fédérales soient modifiées de telle sorte que les employés à temps partiel, y compris les employés saisonniers, bénéficient des mêmes avantages statutaires que les travailleurs à temps plein, au *prova* de leurs heures de travail. (page 109)
54. Nous recommandons l'adoption d'une définition du travail à temps partiel qui engloberait toutes les catégories de travail à temps partiel, y compris le travail saisonnier, comme suit : un travailleur à temps partiel est un employé qui effectue un nombre d'heures de travail inférieur au nombre hebdomadaire ou mensuel fixé normalement pour des personnes occupant des postes analogues. (page 108)

Le travail à temps partiel

53. Nous recommandons que le ministre de la Justice apporte, à la première occasion, des modifications au *Code criminel* de manière à supprimer les cas où une personne atteinte de déficience mentale ne bénéficie pas d'une protection égale ni du bénéfice égal de la loi. (page 102)
52. Nous recommandons d'abroger l'alinéa 14(4)f) de la *Loi électorale du Canada* afin que les déficients mentaux aient le même droit d'être recensés et de voter que tous les autres Canadiens. (page 99)
- personnes atteintes d'une déficience mentale au sens large, à savoir celles qui se trouvent dans un état de déficience mentale ou d'affaiblissement intellectuel ou qui présentent des difficultés d'apprentissage ou des troubles mentaux. (page 98)

gouvernement et au Parlement du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'elles soient mises en oeuvre sans autre délai. (page 92)

43. Nous recommandons qu'un organisme fédéral de coordination soit chargé de surveiller la mise en oeuvre des programmes destinés à aider les invalides, en leur donnant notamment accès aux installations et aux services, et qu'il favorise activement le respect des droits des personnes handicapées. (page 93)

44. Nous recommandons que soient fixés par voie législative le mandat de cet organisme de coordination et celui du ministre qui en serait responsable, et que ceux-ci soient tenus de présenter au Parlement un rapport annuel qui serait renvoyé de façon automatique et permanente au Sous-comité sur les invalides et les handicapés. (page 93)

45. Nous recommandons aussi que le Sous-comité parlementaire sur les invalides et les handicapés dispose d'un mandat plus étendu l'autorisant à mener des enquêtes et à faire des propositions au sujet des programmes destinés aux invalides. (page 93)

46. Nous recommandons que, en consultation avec le ministre responsable de la condition des personnes handicapées, les ministères et organismes établissent immédiatement des priorités et des calendriers de mise en oeuvre des programmes destinés à assurer aux invalides l'accès aux installations et aux services relevant du gouvernement fédéral. Ces priorités et ces calendriers devront être déposés au Parlement et soumis au Sous-comité sur les invalides et les handicapés. (page 94)

47. Nous recommandons que les invalides soient consultés lors de l'élaboration de programmes et de mesures rentables conçus pour leur permettre l'accès aux installations et aux services de compétence fédérale. (page 94)

48. Nous recommandons que le gouvernement fédéral utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur les passages d'eau*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur les transports*, la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur l'aéronautique*, pour imposer l'application de normes d'accès des invalides aux installations et aux services de compétence fédérale. (page 94)

49. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne adopte de nouvelles directives pour s'assurer que les restrictions au droit d'accès des invalides aux installations et services, en vertu de l'alinéa 14g) et du paragraphe 41(4) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sont soigneusement limitées et clairement définies. (page 95)

50. Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les autorités provinciales, établisse des priorités provinciales et des calendriers de mise en oeuvre des programmes d'accès des invalides aux installations et aux services et que le gouvernement fasse rapport sur les progrès réalisés d'ici le 1^{er} juillet 1986 au Sous-comité sur les invalides et les handicapés. (page 96)

La déficience mentale

51. Nous recommandons que les lois et les politiques fédérales assurant des prestations ou une protection aux déficients mentaux soient modifiées de façon à inclure les

42. Nous approuvons les recommandations contenues dans le rapport *Obstacles* en ce qui concerne l'accès aux installations et aux services, et nous recommandons au

41. Nous recommandons que des services d'interprétation à l'intention des déficients auditifs soient offerts sur demande aux audiences publiques, y compris celles des comités parlementaires. (page 89)

L'accès des personnes invalides aux services et aux installations

40. Nous recommandons que le ministre de la Justice soumette à la Conférence canadienne sur l'uniformisation du droit et aux ministres provinciaux chargés des droits de la personne la possibilité de modifier les lois provinciales sur les heures ouvrables et les normes d'emploi afin de prévoir le respect de la liberté de conscience et la liberté de culte sur des bases solides. (page 81)

39. Nous recommandons que le *Code du travail du Canada* et le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* soient modifiés de façon à prévoir certains congés fixes pour tous les employés et certains congés mobiles que chaque employé pourrait choisir, lors de son entrée en fonction, selon les exigences de sa religion ou selon ses convictions personnelles. (page 80)

La liberté de culte

38. Nous recommandons que la préférence généralement accordée aux citoyens canadiens lors des concours dans la *Fonction publique*, en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, soit éliminée afin que les résidents permanents puissent poser leur candidature pour ces mêmes concours sur un pied d'égalité avec les citoyens canadiens. (page 73)

37. Nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour veiller à ce que ses programmes de formation linguistique, dans l'une ou l'autre des langues officielles, soient accessibles à tous les immigrants, sans égard au sexe, au statut marital ou familial et quel que soit le lien de dépendance ou le temps de résidence au Canada. (page 73)

36. Nous recommandons que le *Règlement sur l'immigration* soit modifié de façon que les enfants adoptés soient traités de la même manière que les autres enfants, et puissent par conséquent accompagner leurs parents lorsque ceux-ci immigreront au Canada ou les rejoindre au Canada comme personnes appartenant à la catégorie de la famille, quel que soit l'âge auquel ils ont été adoptés. (page 71)

35. Nous recommandons que le *Règlement sur l'immigration* reconnaisse les unions de fait, pour les besoins de l'immigration, afin qu'une personne vivant une relation de ce genre puisse être admise au Canada comme une personne à charge accompagnant son conjoint de fait ou parrainée par celui-ci en vue de son accès au pays. (À cette fin, la définition de conjoint de fait devait être celle retenue à la recommandation n° 17). (page 71)

34. Nous recommandons que le *Règlement sur l'immigration* soit modifié de façon qu'un appui donné par un résident permanent se trouvant au Canada depuis au moins trois ans confère à un «parent aidé», désireux d'être admis au Canada, les mêmes avantages qu'un appui provenant d'un citoyen canadien. (page 70)

25. Nous recommandons de remplacer les allocations au conjoint prévues dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* par un régime de prestations équivalentes qui serait accessible sans égard à l'état matrimonial. (page 52)
26. Nous recommandons de modifier les dispositions du *Régime de pensions du Canada*, ainsi que celles des régimes de retraite du gouvernement fédéral qui autorisent le versement de prestations aux enfants survivants célibataires de moins de 25 ans qui fréquentent à plein temps un établissement d'enseignement afin que l'admissibilité à ces prestations ne dépende plus de l'état matrimonial de l'enfant survivant. (page 52)
27. Nous recommandons au Parlement de modifier la *Loi sur les normes des prestations de pension* pour que l'on remplace les tables de mortalité distinctes selon le sexe par une norme sans égard au sexe. (page 54)
28. Le Comité recommande de modifier la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* de même que la *Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils*, qui stipulent que les hommes et les femmes deviennent admissibles aux prestations à des âges différents, afin que les prestations aux anciens combattants comme aux anciennes combattantes leur soient versées dès 55 ans. (page 54)
- Les femmes et les Forces armées**
29. Nous recommandons que, de façon générale, toutes les professions des Forces armées deviennent accessibles aux femmes. (page 64)
30. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne surveille les pratiques des Forces armées canadiennes relatives à l'embauche et à l'avancement des femmes et qu'elle évalue à intervalles réguliers les progrès accomplis dans la révision des politiques actuelles. (page 64)
- L'immigration**
31. Nous recommandons que l'alinéa 3f) de la *Loi sur l'immigration* soit modifié pour ce que toute personne demandant à être admise au Canada soit soumise à des critères qui ne se fondent pas sur des motifs de discrimination interdite par la *Charte canadienne des droits et libertés*. (page 67)
32. Nous recommandons que les critères médicaux appliqués à l'admission au Canada, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, soient rendus publics, passés en revue et pourraient être assouplis. (page 68)
33. Nous recommandons que le Règlement sur l'immigration soit modifié et qu'il accorde aux résidents permanents qui sont au Canada depuis au moins trois ans l'autorisation de parrainer un proche parent quels que soient l'âge, l'aptitude au travail ou l'état matrimonial de ces personnes, comme c'est le cas, actuellement, pour les citoyens canadiens. (page 69)
- séparation, ou à la rupture d'une union de fait, sauf lorsque les parties en décident autrement après avoir reçu des conseils juridiques indépendants. (page 50)

15. Nous recommandons que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée afin d'élargir le sens des mots «conjoint» et «personne mariée» et expressions similaires pour que ceux-ci comprennent les conjoints de fait, et également d'élargir la définition du mot «mariage» afin d'y inclure les unions de fait, de façon que les conjoints de fait soient fiscalisés de la même façon que les personnes mariées. (page 42)
16. Nous recommandons que lorsque des lois et politiques fédérales confèrent des avantages ou imposent des obligations aux personnes légalement mariées, les mêmes avantages et obligations soient étendus de la même façon aux conjoints de fait. (page 43)
17. Nous recommandons qu'une définition uniforme de l'union de fait figure dans toutes les lois et politiques fédérales qui reconnaissent ce genre d'union et que celle-ci exige que les parties soient de sexe opposé, résident ensemble de façon ininterrompue au moins pendant un an et se présentent publiquement comme mari et femme. (page 43)

Les pensions et l'égalité

18. Nous recommandons que l'article 56 du *Régime de pensions du Canada* soit modifié afin que les prestations de survivant soient accordées sans égard au handicap, le cas échéant, à l'âge ou à la situation de famille. (page 47)
19. Nous recommandons que les régimes de retraite fédéraux et les régimes de professionnels de compétence fédérale offrent obligatoirement des prestations de survivant aux conjoints des cotisants sans distinction contraire à l'article 15 de la *Charte*, que le cotisant décède avant ou après la retraite. (page 48)
20. Nous recommandons que le *Régime de pensions du Canada* et les régimes de retraite fédéraux soient modifiés de façon que les prestations auxquelles ont droit les conjoints survivants ne soient pas supprimées lorsque ceux-ci se remarient. (page 48)
21. Nous recommandons l'abrogation des dispositions des régimes de retraite fédéraux prévoyant une réduction du montant de la prestation de survivant lorsque le conjoint survivant a au moins vingt ans de moins que le cotisant décédé. (page 48)
22. Nous recommandons l'abrogation des dispositions des régimes de retraite fédéraux en vertu desquelles un conjoint n'a pas droit à la prestation de survivant s'il a épousé le cotisant après que celui-ci a pris sa retraite ou atteint l'âge de 60 ans. (page 49)
23. Nous recommandons que les régimes de retraite fédéraux étendent les avantages des conjoints survivants aux conjoints de fait qui répondent effectivement à la définition du conjoint de fait (voir la Recommandation n°17) au même titre que s'ils étaient les conjoints légaux d'un cotisant décédé. (page 49)
24. Nous recommandons que la valeur des crédits de pension acquis en vertu du *Régime de pensions du Canada* soit partagée également entre les conjoints automatiquement à la rupture du mariage, ce qui englobe le divorce et la

La retraite obligatoire

6. Nous recommandons que la retraite obligatoire soit supprimée
- a) en modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin qu'un employeur ne puisse désormais plus donner comme excuse à un employé, qui se plaint de discrimination fondée sur l'âge, qu'il est obligé de prendre sa retraite parce qu'il a atteint «l'âge normal de la retraite».
- b) en modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin qu'il ne puisse désormais plus être donné comme excuse à un particulier qui se plaint de discrimination fondée sur l'âge, qu'il a été suspendu d'une association d'employés parce qu'il a atteint «l'âge normal de la retraite». (page 24)
7. Nous recommandons que les dispositions du Règlement sur la pension dans la Fonction publique et des règlements analogues affectant les fonctionnaires «non cotisants», qui prévoient la retraite obligatoire à l'âge de 65 ans, soient révoquées. (page 25)
8. Nous recommandons que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifiée de façon à s'appliquer à toutes les politiques de retraite obligatoire formulées dans des lois, règlements ou décrets. (page 25)
9. Nous recommandons que le Parlement et le gouvernement du Canada envisagent l'adoption de mesures destinées à diversifier les choix offerts en matière de retraite, parallèlement à la suppression de la retraite obligatoire. (page 27)

L'orientation sexuelle

10. Nous recommandons que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifiée de façon à ajouter l'orientation sexuelle aux autres motifs de discrimination illicite tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation familiale, la déficience et l'état de personne gracée. (page 34)
11. Nous recommandons que les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada rendent leur politique d'embauche conforme à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* telle que modifiée de manière à faire de l'orientation sexuelle un motif de discrimination illicite. (page 36)
12. Nous recommandons que les lignes directrices du gouvernement fédéral qui concernent les cotés de sécurité s'appliquant aux employés et entrepreneurs n'établissent pas de distinction fondée sur l'orientation sexuelle. (page 36)
13. Nous recommandons que le *Code criminel* soit modifié afin d'assurer que les âges ou âge minimums pour toutes les formes d'actes sexuels consensuels faits en privé soient légalement uniformisés sans distinction fondée sur l'orientation sexuelle. (Cette recommandation ne s'applique pas aux infractions actuelles d'agression sexuelle visées par le *Code criminel*.) (page 37)
14. Nous recommandons d'appuyer en son principe le projet de loi C-225 et insistons vivement auprès du gouvernement pour qu'il promulgue une législation reflétant le principe du projet de loi tel qu'exposé dans les recommandations de ce Comité. (page 37)

Les prestations de maternité et les prestations pour le soin des enfants

1. Nous recommandons que le Parlement modifie la *Loi sur l'assurance-chômage*, afin de prévoir à l'égard de la naissance un régime à deux paliers :
 - Un premier palier qui comporterait des prestations de maternité auxquelles auraient droit les femmes seulement, vers la fin de leur grossesse et pendant la période des couches; et
 - Un deuxième palier qui comporterait des prestations aux parents et auxquelles auraient droit l'un ou l'autre des parents ou les deux, au cours de la période suivant immédiatement le congé de maternité. (page 12) *

2. Nous recommandons que l'un ou l'autre des parents (tant naturels qu'adoptifs), ou les deux, soient admissibles, en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, à des prestations pour le soin des enfants, dont le total n'excède pas le maximum dont peut bénéficier un parent. (page 14)

3. Nous recommandons de ne faire aucune distinction au titre de la période de référence entre prestations ordinaires et prestations spéciales en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* et de modifier la Loi, de façon à ce que la norme actuelle d'admissibilité applicable aux prestations ordinaires s'applique à toutes les prestations. (page 15)

4. Nous recommandons de modifier le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à supprimer la limite totale de quinze semaines, afin que le versement des prestations de maternité, d'adoption ou de soins des enfants, auxquelles toute personne peut avoir droit, intervienne indépendamment du versement des prestations de maladie. (page 16)

5. Nous recommandons que les dispositions sur les congés de maternité pour les employées dépendant de la juridiction fédérale, y compris celles des Forces armées et de la Fonction publique non couvertes par les conventions collectives, soient conformes aux dispositions du *Code canadien du travail*. (page 16)

* Les numéros de pages qui se trouvent entre parenthèses permettent de situer les recommandations dans le texte.

• En tant que juriste principal de la Couronne, le ministre peut être enclin à adopter une attitude reflétant les résultats réels ou prévus des poursuites judiciaires, et non l'esprit de l'article 15.

Il y aurait lieu de créer un nouveau comité permanent de la Chambre des communes chargé de poursuivre la tâche commencée par ce comité. Cette recommandation est en accord avec le rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, dans lequel on recommande de confier un rôle plus important aux comités permanents. Ce comité a même en fait recommandé d'ajouter un comité des droits de la personne à la liste des comités permanents. Cependant, le rapport ne précise pas les responsabilités de ce nouveau comité.

D'après nous, le comité permanent des droits de la personne devrait être chargé de l'étude des questions des droits de la personne, ainsi que de l'examen précis et permanent des lois fédérales (lois, règlements, programmes et politiques) en fonction de la lettre et de l'esprit de l'article 15 de la *Charte*. Il conviendrait de renvoyer à ce comité les rapports annuels et les budgets de la Commission canadienne des droits de la personne. Dans ce cas, la Commission devrait être responsable directement devant le Parlement. Nous souscrivons à la recommandation du Comité spécial sur la participation des minorités visibles dans la société canadienne, selon laquelle la Commission ne devrait pas avoir à faire rapport au Parlement par le biais du ministre de la Justice (comme l'exige actuellement l'article 47 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*), étant donné que cette procédure peut apparemment donner lieu à des conflits d'intérêts.

Les parties pertinentes des rapports annuels du ministre de la Justice, du Secrétaire d'Etat et de la Commission de l'emploi et de l'immigration, ainsi que de tout autre ministère, portant sur les droits de la personne et sur les droits à l'égalité, y compris sur le droit à l'équité en matière d'emploi, devraient également être renvoyées au comité des droits de la personne.

83. Nous recommandons que soit modifié le Règlement de la Chambre des communes, afin de prévoir un comité permanent des droits de la personne chargé de surveiller la protection des droits de la personne, y compris les droits à l'égalité.

84. Nous recommandons que les rapports annuels et les budgets de la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que les parties des rapports annuels de tout ministère fédéral, notamment de la Commission de la Justice, du Secrétaire d'Etat et de la Commission de l'emploi et de l'immigration, qui portent sur les droits de la personne et sur les droits à l'égalité, y compris sur l'équité en matière d'emploi, soient renvoyés au comité permanent des droits de la personne.

85. Nous recommandons que soit modifiée la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que la Commission canadienne des droits de la personne fasse rapport directement au Parlement.

financement des contestations judiciaires relatives à l'égalité, ce qui constituerait un complètement approprié de la réforme du droit résultant de l'entrée en vigueur de l'article 15.

Alors que ce rapport était en préparation, le ministère de la Justice et le Secréariat d'Etat ont annoncé la mise sur pied d'un programme de contestation judiciaire modifié et élargi couvrant les différends qui portent à la fois sur la langue et sur l'égalité. Ce programme est financé par le gouvernement et administré par le Conseil canadien du développement social. Certains membres du Comité sont conscients des limites financières ou autres qui ont été imposées au programme.

Processus continu de consultation et d'examen

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, même si la création du Comité est assez récente, ses travaux ont suscité l'intérêt de nombreux particuliers et organismes. La diversité des questions d'égalité soumises au Comité, ainsi que la qualité des exposés, sont particulièrement impressionnantes. La consultation publique a véritablement aidé le Comité à identifier, à définir et à étudier ces questions.

Certaines formes d'inégalité dans les lois fédérales auront certainement échappé à notre attention et à celle du public. Il est également inévitable que certaines lois apparemment neutres se révèlent, à terme, discriminatoires — d'un point de vue systémique. De nouvelles questions d'égalité seront soulevées à mesure que seront élaborées de nouvelles lois et politiques. Nous avons par conséquent conclu qu'il est vraiment nécessaire de prévoir un mécanisme grâce auquel on continuera de vérifier la conformité des lois fédérales à la lumière de l'article 15 de la *Charte*. La consultation publique ayant donné des résultats éminemment satisfaisants, il y aurait lieu d'imaginer un mécanisme qui se prête à ce genre de processus. L'Association du barreau canadien, le Conseil canadien du développement social et l'Association canadienne pour les enfants et adultes ayant des troubles d'apprentissage ont tous recommandé l'instauration d'un processus de consultation et d'examen, de façon que l'on continue d'étudier les lois fédérales en fonction de l'article 15 de la *Charte*.

En vertu de la *Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés)*, le ministre de la Justice est tenu d'étudier tous les projets de loi du gouvernement, ainsi que tous les nouveaux règlements, pour vérifier s'ils sont conformes à la *Charte*. Le ministre doit signaler à la Chambre des communes toute disposition incompatible avec celle-ci. Nous avons aussi suggéré que le ministre procède à une vérification détaillée de toutes les lois fédérales actuelles en fonction de la *Charte*. Ces responsabilités ministérielles sont insuffisantes pour assurer pleinement l'examen constant des lois fédérales à la lumière de l'article 15, et ce, pour différentes raisons :

- Il n'existe aucun processus structure de consultation du public;
- Les politiques et programmes futurs du gouvernement qui ne prennent pas la forme de projets de loi ou de règlements, mais qui pourraient contenir des inégalités, échappent à tout examen;

- Le ministre ne sera sans doute pas perçu comme un critique sévère des lois fédérales, car il fait partie du gouvernement qui administre ces lois et peut même en avoir été l'instigateur;

L'article 15 n'est entré en vigueur que le 17 avril 1985 mais, dans ce court laps de temps, de nombreuses poursuites ont été intentées. Elles mettent en jeu les individus d'un côté et, en général, les ministères ou organismes gouvernementaux de l'autre côté. Or, le déséquilibre des ressources financières, techniques et humaines de part et d'autre est extrêmement défavorable à ceux qui veulent se prévaloir de l'article 15, ce qui diminue l'utilité du recours en justice comme moyen de redressement.

Le gouvernement du Canada administre un certain nombre de programmes visant à aider les individus et les organismes qui intentent des poursuites devant les tribunaux et les organismes de réglementation. Le ministère de la Consommation et des Corporations participe financièrement au Programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada, ainsi qu'au Centre pour la promotion de l'intérêt public. Grâce à ces crédits, les organisations peuvent comparaître devant des organismes de réglementation et des tribunaux, soit au nom de leurs membres, dans le cas de l'Association des consommateurs du Canada, soit au nom de leurs clients à faible revenu ou défavorisés, dans le cas du Centre pour la promotion de l'intérêt public.

Depuis de nombreuses années, le ministère de la Justice assume une partie des coûts de l'aide juridique en matière criminelle par le biais de contributions financières aux régimes provinciaux d'aide juridique. Le ministère accorde également des fonds au *Advocacy Resource Centre for the Handicapped*. En outre, il administre un Fonds des droits de la personne qui distribue des subventions à des particuliers et à des organismes pour leur permettre d'informer les Canadiens sur la Charte et les droits de la personne, de promouvoir le développement de la législation canadienne sur les droits de la personne et d'élargir les connaissances dans ce domaine du droit. Parmi les organismes qui ont comparu devant le Comité, plusieurs bénéficiaient d'une aide financière du Fonds.

Depuis 1978, le Programme de contestation judiciaire administré par la Direction des droits de la personne du Secrétaire d'Etat offre une aide financière aux particuliers et aux organismes qui intentent des poursuites concernant les langues officielles du Canada. Ce programme visait à faciliter l'obtention de décisions judiciaires clarifiant les droits linguistiques garantis par la *Constitution*. Pour l'exercice 1984-1985, il disposait d'un budget de 200 000 dollars.

Toutes les causes sont au préalable soumises au ministère de la Justice, afin de vérifier si elles répondent aux critères établis. Toutes les factures sont approuvées par le ministère de la Justice avant d'être payées dans le cadre de ce programme.

Le Programme de contestation judiciaire est extrêmement utile, car il a aidé des requérants à obtenir un certain nombre de décisions judiciaires importantes dans le domaine des droits linguistiques. Il souffre cependant d'une grave faiblesse. En effet, c'est le ministère de la Justice qui détermine en partie quelle cause bénéficiera d'une aide financière, mais ses propres avocats peuvent représenter un ministère dans la même affaire, ce qui risque, à l'occasion, de placer le ministère dans une situation de conflit d'intérêts.

De nombreux témoins, qui ont comparu devant le Comité, ont mis l'accent sur la nécessité de prévoir une certaine forme de financement, par le gouvernement fédéral, des poursuites judiciaires intentées en vertu de l'article 15. Parmi ceux qui ont fait cette proposition, mentionnons notamment le Conseil ethnoculturel du Canada, la Coalition des organisations provinciales des handicapés, l'Association du barreau canadien, le Comité national d'action sur le statut de la femme et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes. D'après nous, le gouvernement fédéral devrait participer au

les autres intéressés sachent précisément ce qu'il est attendu d'eux sur le plan de l'action positive, en ce qui concerne tant l'identification et l'élimination de la discrimination systémique que l'adoption de politiques visant à tenir compte des besoins spécifiques des groupes protégés, lorsque cela ne représente pas une contrainte excessive.

Motifs de discrimination illécite

Nous avons déjà dit ailleurs que nous sommes d'avis que la liste des motifs de discrimination illécite figurant à l'article 15 de la *Charte* n'est pas exhaustive. Dans les chapitres précédents, nous avons parlé de deux autres motifs de discrimination, à savoir l'orientation sexuelle et l'état matrimonial ou la situation de famille, qui doivent, selon nous, être considérés comme tombant sous le coup de l'interdiction générale de la discrimination stipulée à l'article 15. Actuellement, l'orientation sexuelle n'est pas un motif de discrimination illécite en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En conséquence, nous avons recommandé qu'elle soit ajoutée à la liste.

Compte tenu de la vaste portée de l'article 15 de la *Charte*, les motifs de discrimination figurant dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devraient constamment être révisés de telle sorte que, lorsque l'expertise révèle la nécessité d'annoncer de nouveaux motifs de discrimination illécite, la Loi soit rapidement modifiée en conséquence. La Commission canadienne des droits de la personne a pour sa part recommandé l'inclusion de nouveau motifs de discrimination illécite : les convictions politiques, le fait d'avoir été accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel, ainsi que l'orientation sexuelle.

82. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'ajouter à la liste des motifs de discrimination illécite les convictions politiques et le fait d'avoir été accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel, sous réserve des arguments de défense habituels concernant les exigences professionnelles normales et d'autres justifications valables, le cas échéant.

Fonds de contestation judiciaire relatif à l'égalité

Les tribunaux seront inévitablement appelés à trancher de nombreuses questions importantes concernant l'application de l'article 15 de la *Charte*. Nos recommandations anticipent certaines des grandes contestations des lois fédérales auxquelles on peut s'attendre. Nous proposons des modifications qui en éviteront certaines et en dirigeront d'autres vers la Commission canadienne des droits de la personne. Cependant, l'adoption de nos propositions ne fera que juguler, et non stopper, l'avalanche des procès pour contravention à l'article 15, dont les tribunaux sont déjà saisis. Étant donné que l'enchaînement des droits à l'égalité dans la Constitution canadienne est récent, que ces droits influent de multiples façons sur les particuliers et qu'ils sont reconnus en termes très généraux, les tribunaux joueront un rôle important dans l'interprétation de l'article 15 et dans son application pratique.

Dans un récent discours, son honneur le juge Dickson, juge en chef de la Cour suprême du Canada, a déclaré qu'il est extrêmement important que tous les Canadiens puissent recourir aux tribunaux pour faire respecter leurs droits aux termes de l'article 15 de la *Charte*, et il a ajouté qu'il est particulièrement important que l'on prévoie une certaine forme de régime d'aide juridique qui peut être mis sur pied dans ce cadre.

L'application de la notion d'adaptation raisonnable est une excellente façon d'accorder le plein bénéfice de la loi aux personnes handicapées, ainsi qu'aux minorités religieuses. Comme nous l'avons dit dans le chapitre portant sur l'égalité en matière d'emploi (chapitre 13), l'action positive est souvent nécessaire pour répondre aux besoins spéciaux des handicapés dans les lieux de travail.

En conséquence, nous estimons qu'il faut modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon qu'il soit clair que les employeurs ont l'obligation de s'adapter dans une mesure raisonnable aux particularités de leurs employés liées aux motifs de discrimination illicite en vertu de la Loi.

80. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que les employeurs soient tenus de procéder à une adaptation raisonnable, c'est-à-dire de prendre des dispositions spéciales sans que cela ne constitue une contrainte excessive, pour répondre aux besoins particuliers des employés appartenant aux groupes protégés contre toute discrimination aux termes de la Loi.

Discrimination systémique

Dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il n'est pas expressément stipulé que la Loi s'applique à la discrimination systémique, c'est-à-dire aux pratiques qui nuisent aux membres des groupes protégés mais dont le caractère discriminatoire n'est pas flagrant. (On trouvera au chapitre 1 du présent rapport une discussion sur l'application de l'article 15 de la *Charte* à la discrimination systémique.) Là encore, c'est la Cour suprême qui confirmera ou infirmera cette interprétation de la Loi lorsqu'elle rendra son jugement dans l'affaire *Bhinder*. Pour notre part, nous estimons que la meilleure façon de protéger les Canadiens contre la discrimination consiste à élargir le champ d'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Selon nous, il doit être clair dans le libellé de la Loi que celle-ci vise la discrimination systémique au même titre que la discrimination directe. Il en est ainsi dans le *Code des droits de la personne de l'Ontario*, depuis une modification de 1981 entrée en vigueur le 15 juin 1982.

81. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que celle-ci vise explicitement la discrimination systémique, c'est-à-dire les pratiques qui nuisent à certains groupes, mais dont le caractère discriminatoire n'est pas flagrant.

Le Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne a fait une proposition analogue dans *L'égalité ça presse!*, mais le gouvernement, en réponse au rapport, a dit qu'il n'envisageait pas de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à cet égard, tant que l'affaire *Bhinder* n'aurait pas été tranchée. Pour notre part, nous estimons que, même si la Cour suprême du Canada statue que la Loi englobe la discrimination systémique, il demeure justifié de modifier la Loi, de façon qu'il y soit précisé sans équivoque que la discrimination systémique est interdite.

Nous devons cependant signaler que certains observateurs, notamment des fonctionnaires de la Commission canadienne des droits de la personne, sont d'avis qu'avec ce genre de modification il ne serait plus nécessaire d'imposer l'obligation d'expresser aux employeurs de procéder à une adaptation raisonnable aux besoins spéciaux des groupes protégés en vertu de la Loi. Cette conclusion est peut-être valable, mais nous estimons néanmoins que la Loi doit être explicite de façon que les employeurs et

recommandations, nous confions certaines responsabilités à la Commission canadienne des droits de la personne et, au besoin et en dernier recours, aux tribunaux créés en vertu de sa loi habilitante. Il faut absolument modifier en conséquence la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour que certaines de ces tâches nouvelles ou augmentées puissent être exécutées jusqu'au bout.

À notre avis, il est important que les individus aient le droit de contester la politique du gouvernement fédéral en vertu de la Loi. Dans de nombreux cas, cette politique prend la forme de lois, de règlements ou de décrets. On peut citer à titre d'exemple, la politique en matière de retraite obligatoire dans la Fonction publique fédérale (voir le chapitre 3). Or, lorsqu'il y a conflit entre une loi autorisant une pratique discriminatoire donnée et la législation sur les droits de la personne en matière de discrimination, c'est souvent la première qui l'emporte.

Suite à la récente décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Winnipeg School Division No 1 c. Craton* (septembre 1985), ce ne sera plus le cas. La Cour a en effet statué qu'une loi sur les droits de la personne est une loi fondamentale qui ne souffre aucune exception, sauf indication contraire expresse des législateurs. Autrement dit, si une mesure législative doit l'emporter sur une disposition d'une loi sur les droits de la personne, cela doit être expressément précisé. À nos yeux, ce principe est important. Il signifie que tout gouvernement proposant un mesure dérogeant aux dispositions habituelles de protection des droits de la personne devrait répondre aux critiques justifiées que son geste pourrait susciter.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* doit être modifiée afin que son libellé énonce clairement cette règle de la priorité des principes des droits de la personne dans l'administration de la loi. Les lois sur les droits de la personne de l'Ontario et du Québec sont explicites à cet égard.

79. Nous recommandons que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en ajoutant une disposition dérogatoire confirmant la primauté de cette loi sur les lois fédérales contradictoires, à moins qu'il ne soit expressément précisé que celles-ci s'appliquent nonobstant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Adaptation raisonnable

Nous avons dit au chapitre 9 que, pour supprimer la discrimination fondée sur la religion dans les lieux de travail, la méthode la plus efficace consisterait à obliger les employeurs à s'adapter dans une mesure raisonnable aux pratiques religieuses de leurs employés. Cette obligation serait levée lorsque l'employeur peut démontrer que cette adaptation représente une contrainte excessive.

Nous avons signalé que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'impose pas explicitement cette obligation, mais que la Commission canadienne des droits de la personne a introduit cette notion dans ses directives concernant les moyens de défense que l'on peut invoquer dans les cas de discrimination au travail, tels que des exigences professionnelles justifiées. Au moment de la rédaction du présent rapport, il n'était toujours pas déterminé si l'obligation de procéder à une adaptation raisonnable peut véritablement être considérée comme faisant partie des exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette question sera sans doute réglée par la Cour suprême du Canada, lorsqu'elle rendra son jugement dans l'affaire *Chemins de fer nationaux du Canada c. Commission canadienne des droits de la personne* (l'affaire *Bhinder*).

Concrétiser l'égalité

« La Charte est un document juridique, mais c'est également un document politique. L'approche juridique est une route semée d'embûches, particulièrement pour les Canadiens les plus désavantagés et ceux qui ont le moins de pouvoirs. Pour être un document efficace et non pas seulement un alignement de mots creux, la Charte doit bénéficier de l'engagement et de la direction du gouvernement dans l'adoption de politiques et la modification de lois visant à supprimer la discrimination. »

—Kathleen Ruff, rédactrice et
éditeur,
Canadian Human Rights Advocate,
dans son témoignage devant le
Comité à l'audience publique de
Toronto.

Les voies de l'égalité sont multiples. Dans ce dernier chapitre, nous traitons donc des processus administratifs, judiciaires et parlementaires qui nous permettent de concrétiser les droits à l'égalité. Nos recommandations visent à adapter le mieux possible ces processus à la réalisation du type d'égalité garanti aux termes de l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

La Loi canadienne sur les droits de la personne

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* établit la structure administrative de règlement des cas individuels de discrimination, dont certains peuvent être des événements isolés et d'autres la conséquence d'une politique ou d'une règle discriminatoire. Dans la présente section, nous proposons de modifier la loi afin d'en rapprocher le champ d'application de celui de l'article 15 de la Charte.

Clause dérogatoire

Nous avons dit que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* établit un régime expéditif de règlement des plaintes en matière de discrimination. Dans plusieurs

Notre mandat se limite à l'examen des lois fédérales, et ne nous permet pas de recommander des modifications à la Constitution, ce qui nécessiterait l'adoption de mesures législatives au niveau tant provincial que fédéral.

Nous tenons, cependant, à faire remarquer que le fait qu'une législature ou le Parlement puissent se servir de l'article 33 de la *Charte* pour légitimer la violation d'une des protections fondamentales accordées par la *Charte*, comme le droit à l'égalité, va à l'encontre du principe même des droits garantis d'un océan à l'autre. L'article 33 n'a pas sa place dans une charte constitutionnelle des droits et libertés.

78. Nous recommandons que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* soit modifié de telle sorte que les droits politiques des fonctionnaires soient assujettis uniquement aux restrictions strictement nécessaires à la neutralité politique de la Fonction publique.

Conjoints des membres des Forces armées

Certaines questions ont été portées à l'attention du Comité par l'*Organizational Society of Spouses of Military Members* (OSSMM) et par plusieurs autres conjoints d'anciens membres ou de membres actuels des Forces armées. Elles se rapportaient toutes aux restrictions imposées aux activités des civils vivant sur des bases militaires avec leur conjoint membre des Forces armées. Le ministère de la Défense nationale est en mesure d'imposer ces restrictions du fait qu'il est propriétaire des maisons dans lesquelles vivent les membres et leurs familles et qu'il assure la gestion des écoles et des installations récréatives. Par conséquent, l'autorité du ministère s'étend à certains aspects de la vie des conjoints de militaires qui, dans le civil, seraient d'ordre purement privé. Aux yeux de l'OSSMM, les autorités des bases imposent des restrictions injustifiées aux conjoints qui ne sont pas membres des Forces armées, de sorte que sur le plan purement civil, ceux-ci ne reçoivent pas un traitement égal à celui des autres Canadiens.

Des représentants de l'OSSMM ont indiqué au Comité, lors de son audience à Calgary, qu'on les avait empêchés de faire pression pour obtenir un régime familial de soins dentaires sur la base, demander des feux de passage pour piétons sur une route de province à grande circulation et pour jouer des rôles de chef de file au sein des groupes communautaires. Ces activités sont interdites, parce que le ministère de la Défense nationale les considère comme des activités de nature politique qui pourraient menacer la neutralité des militaires.

Certes, il se peut que le rôle des conjoints de membres des Forces armées vivant sur des bases militaires soit différent à certains égards de celui des conjoints civils vivant en milieu civil. Par contre, il faut trouver un juste milieu entre la nécessité de reconnaître la situation spéciale qui règne dans les bases militaires et celle de donner suite à la demande des conjoints d'être traités en personnes indépendantes. Une organisation identique à l'OSSMM existe aux États-Unis et sert de groupe de soutien et de centre communautaire. À notre avis, le fait de vivre sur une base militaire ne devrait pas empêcher les conjoints de participer à des activités communautaires ou de chercher à obtenir des services accrus. Nous encourageons le ministère de la Défense nationale à tenir compte des préoccupations particulières des conjoints — féminins pour la plupart — des membres des Forces armées dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles régissant les bases militaires.

Modification de la Charte

Un certain nombre d'organisations et de particuliers ont exhorté le Comité à recommander que la *Charte canadienne des droits et libertés* soit modifiée de manière à inclure expressément au nombre des motifs de discrimination interdits par l'article 15 certains facteurs dont il n'est pas fait mention à l'heure actuelle. D'autres ont encouragé le Comité à abroger l'article 33, en vertu duquel le Parlement ou une législature peuvent adopter des lois s'appliquant indépendamment de certaines dispositions de la *Charte*, y compris l'article 15.

indiqué par celui-ci dans la déclaration prévue à cette fin. Cependant, le lieu de résidence ordinaire du conjoint ou des enfants peut, dans certains cas, ne pas être le même que celui du membre.

Les conjoints et les enfants à charge de fonctionnaires envoyés en poste à l'étranger sont assujettis à des règles électorales analogues. Dans un cas comme dans l'autre, on peut soutenir que les règles à cet égard constituent une forme de discrimination systémique contre les femmes, du fait que le conjoint est généralement une personne de sexe féminin. Il nous semble que la contradiction éventuelle entre, d'une part, les droits électoraux des conjoints et des enfants à charge et, d'autre part, ceux des membres des Forces armées ou de la Fonction publique envoyés en poste à l'étranger pourrait être éliminée sans trop de difficulté sur le plan administratif.

77. Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* soit modifiée de telle sorte que les conjoints et les enfants à charge qui accompagnent des membres des Forces armées canadiennes et de la Fonction publique envoyés en poste à l'étranger puissent voter, aux élections générales, dans la circonscription électorale où ils déclarent eux-mêmes résider ordinairement au Canada. Les conjoints et les enfants à charge devraient être tenus de remplir une déclaration de résidence semblable à celle que doivent remplir les membres des Forces armées et de la Fonction publique envoyés en poste à l'étranger.

Droits politiques des fonctionnaires

Tous les citoyens canadiens ont le droit de prendre part à la vie politique de leur pays. La liberté d'expression et la liberté d'association sont enchâssées dans l'article 2 de la *Charte*. Le droit de vote et l'éligibilité aux élections législatives fédérales ou provinciales sont également reconnus par l'article 3 de la *Charte*. La loi reconnaît un nombre de restrictions légitimes appliquées à ces droits, qui ont été énoncés de façon générale. Plusieurs de ceux qui ont fait connaître leurs vues au Comité se sont dits inquiets des restrictions qui limitent les droits politiques des fonctionnaires fédéraux.

L'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* interdit aux fonctionnaires de «travailler pour ou contre» un parti politique ou un candidat à une élection à la Chambre des communes ou à une assemblée législative provinciale ou territoriale. En outre, les fonctionnaires fédéraux assujettis à la loi ne peuvent être eux-mêmes candidats à des élections de ce genre, à moins d'obtenir un congé sans solde de la Commission de la Fonction publique. Ainsi, leurs activités politiques se limitent à voter, à financer un parti politique ou un candidat et à assister à des assemblées. Le fonctionnaire qui se livre à des activités interdites par l'article 32 peut être révoqué, après enquête, par la Commission de la Fonction publique sur une plainte déposée par un candidat ou un ancien candidat à une élection.

Bien que nous croyions à la nécessité de conserver en tant que principe général la neutralité politique des fonctionnaires, il nous semble qu'à l'heure actuelle, les droits de ces derniers sont excessivement restreints. L'interdiction de faire campagne, de solliciter des fonds et de remplir des fonctions officielles auprès d'un parti politique s'applique à tous les fonctionnaires, même à ceux qui, en raison du poste qu'ils occupent, ne sauraient être soupçonnés de conflit d'intérêts ou d'abus de confiance dans l'exercice de leurs droits politiques.

Nous ne doutons pas que l'égalité soit au nombre des considérations dont il faut tenir compte dans le débat sur l'avortement. Cependant, s'il décide de réexaminer les dispositions du *Code criminel* sur l'avortement, le Parlement devra également tenir compte d'autres facteurs. Quiconque s'intéresse à la société canadienne, même en observateur superficiel, ne peut manquer de s'apercevoir qu'elle est profondément divisée sur la question de l'avortement. Cette divergence d'opinions se retrouve aussi parmi les membres du Comité.

Pornographie

Le Comité a reçu plusieurs témoignages préconisant une plus grande sévérité des lois relatives à la pornographie.

Au Canada, depuis quinze ans, le volume de matériel où la sexualité y est explicitement radicalement augmenté. La plus grande partie de ce matériel dénigre et exploite les femmes, les représentant comme des êtres soumis et indignes d'être traités sur un pied d'égalité. Bien souvent aussi, les enfants y sont représentés dans des situations dégradantes. Il s'agit non seulement de matériel écrit, mais aussi de films et de vidéocassettes.

Il faut souligner que le dénigrement des femmes dans ce contexte contribue au traitement inégal et à l'agression physique dont elles sont victimes dans d'autres contextes; il en découle que les femmes ne reçoivent ni le même avantage ni la même protection de la loi, comme le garantit l'article 15 de la *Charte*.

Ce sujet a été examiné en profondeur dans le rapport sur la pornographie publié en 1978 par le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes de même que dans le rapport publié en 1984 par le Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes et dans le rapport publié en 1985 par le Comité spécial sur la pornographie et la prostitution (Comité Fraser). Tous ces rapports recommandaient que les lois relatives à la pornographie soient modifiées.

Le ministère de la Justice prépare actuellement un avant-projet de loi visant à renforcer les mécanismes de contrôle de la diffusion du matériel pornographique. Nous encourageons le ministre à présenter ce projet de loi le plus tôt possible.

Exercice du droit de vote à l'étranger

Une anomalie, concernant le droit de vote de certains Canadiens vivant à l'étranger, a été portée à notre attention, comme constituant une distinction inutile que l'on pourrait percevoir comme un refus, devant la loi, de l'égalité garantie par l'article 15 de la *Charte*.

En vertu des Règles électorales spéciales adoptées conformément à la *Loi électorale du Canada* (Annexe II), les membres des Forces armées canadiennes doivent, dès leur enrôlement dans la force régulière ou au moment de leur transfert dans celle-ci, remplir une déclaration indiquant leur lieu de résidence ordinaire avant leur enrôlement ou leur transfert. Les membres de la force régulière ainsi que leurs conjoints et enfants à charge qui les accompagnent à l'étranger sont alors réputés avoir le même lieu de résidence ordinaire aux fins de l'exercice du droit de vote aux élections générales. Ainsi, la circonscription électorale où doivent voter le conjoint du membre et ses enfants à charge en âge de voter est déterminée d'après le lieu de résidence ordinaire

certaines mesures étaient également destinées aux hommes, on établirait des normes moins exigeantes, et la commercialisation et la publicité de tels produits nuiraient moins à l'image de la femme. Bref, on pense donc qu'il existe un traitement inégal entre hommes et femmes. Les questions de santé qui nous ont été soumises comprenaient le peu de recherches financées par le gouvernement sur les problèmes de santé des femmes, le contrôle insuffisant des risques, de l'emballage et de l'étiquetage que présentent les produits de santé destinés aux femmes, les stéréotypes et les images dégradantes des femmes présentées aux médias et au grand public dans la publicité relative aux produits de santé, la surprescription de médicaments psychotropes aux femmes (ces médicaments leur étant prescrits trois fois plus souvent qu'aux hommes) et le fait que le gouvernement fédéral n'ait pas su rattacher une partie des fonds accordés aux provinces, en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, à la création de cliniques spécialement destinées à répondre aux besoins de santé des femmes de même qu'à une prise de position en faveur des sages-femmes.

Une bonne partie de la responsabilité revient aux provinces, aux professionnels de la santé et à l'industrie pharmaceutique. Cependant, nous estimons que le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle de chef de file en favorisant des travaux de recherche susceptibles de conduire à la mise au point de meilleurs produits de santé pour les femmes, en exerçant un contrôle plus rigoureux sur la commercialisation de ces produits en vue de les rendre plus sûrs et en veillant à ce que la publicité relative à ceux-ci ne soit pas dégradante pour les femmes. L'emballage et l'étiquetage, selon les exigences de la loi fédérale, devraient, de plus, fournir aux consommateurs, une indication complète de la nature et du contenu de ces produits. La responsabilité fédérale à cet égard est assez claire.

76. Nous recommandons au gouvernement, d'améliorer son contrôle des produits de santé et d'hygiène, y compris celui des médicaments, d'exercer, par le biais des ministères de Consommation et Corporations, de la Santé et du Bien-être social, un contrôle plus rigoureux sur l'étiquetage, l'emballage et la publicité relative à ces produits, et de consacrer davantage de fonds à la mise au point de produits de santé destinés aux femmes.

Avortement

Le Comité a reçu de nombreux témoignages de particuliers et d'organismes dénonçant les dispositions du *Code criminel* relatives à l'avortement (article 251). Certains voulaient qu'elles soient abrogées ou atténuées, tandis que d'autres demandaient qu'elles soient renforcées de façon qu'il soit encore plus difficile d'obtenir un avortement. Les deux camps invoquaient l'article 15 de la *Charte*. Les partisans de la liberté de choix ont allégué que le *Code* est discriminatoire à l'égard des femmes, du fait qu'il cherche à réglementer un acte médical précis, pratiqué uniquement sur des femmes. Ils ont également souligné les inégalités d'application du *Code* sur le plan géographique, en raison du fait que ce sont les règles et les pratiques de chaque hôpital qui déterminent si l'on peut obtenir ou non un avortement légal dans une certaine région du pays.

Pour leur part, ceux qui s'opposent aux dispositions actuelles relatives à l'avortement avancent que la protection légale offerte aux termes de l'article 15 devrait s'étendre aux enfants à naître. Ils ont soutenu qu'entre autres choses, il y a discrimination fondée sur l'âge contre les enfants à naître et discrimination fondée sur le sexe contre les pères de ces enfants non encore nés, qui n'ont aucun droit de participer à la décision de mettre fin à une grossesse.

nous a soumis devraient être réglés dans le contexte plus général de la législation en matière de divorce, laquelle réforme a été amorcée par le dépôt des projets de loi C-46, C-47 et C-48 pendant la législature actuellement en cours. Nous savons que les préoccupations dont nous ont fait part des groupes tels que l'Organisation pour la protection des droits des enfants au Canada, *Fathers for Equality in Divorce*, *Fathers Fighting Back* et l'Association des hommes séparés ou divorcés de Montréal ont été entendues par le comité parlementaire, qui étudie la nouvelle loi sur le divorce.

Il ne fait aucun doute qu'on n'a pas suffisamment tenu compte de la compétence du père qui veut et qui peut participer activement à l'éducation de ses enfants. Le fait qu'on laisse aux tribunaux le soin de décider de la garde des enfants reflète sans doute ce manque de considération. Certaines de nos recommandations sont destinées à infirmer la conception traditionnelle du rôle du père. Nous recommandons, au chapitre 2, que la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoie, outre les prestations de maternité, des prestations pouvant être accordées au père ou à la mère qui quitte provisoirement son emploi pour s'occuper d'un nouveau-né. Cette modification, bien qu'elle vise à augmenter les avantages déjà prévus, contribuera notablement à modifier les stéréotypes sexuels qui expliquent les statistiques actuelles en matière de garde des enfants.

Violence dans la famille

Les statistiques révèlent que, tous les ans, 10 % des femmes vivant avec un homme sont battues. Nombre d'entre elles sont grièvement blessées et contraintes de quitter leur foyer. Souvent, elles se heurtent à l'indifférence de la police, à l'inflexibilité du système de protection sociale, qui ne peut répondre à leurs besoins, et à des décisions judiciaires insatisfaisantes. La majorité des centres d'accueil et d'hébergement où elles peuvent trouver refuge manquent fréquemment d'espace et de fonds. La pénurie d'installations et de services à leur intention est particulièrement aiguë dans les régions rurales et septentrionales du Canada. La violence au sein des familles touche également les enfants, soit parce qu'ils sont agressés eux aussi, soit parce qu'ils sont dépossédés en même temps que leur mère.

Certains ont dit que le manque de réseaux d'appui nécessaires pour répondre aux besoins des victimes de la violence au sein de la famille prive ces dernières du droit de chacun à la même protection et au même bénéfice de la loi. Il est toutefois difficile de savoir à qui il revient de corriger cette situation, puisque la recherche et la mise en oeuvre de solutions appropriées nécessitent la participation de plusieurs paliers de gouvernement ainsi que des organismes de service social.

Bien que nous ne fassions aucune recommandation précise à ce sujet, nous reconnaissons que la violence dans les familles est un problème qui va en s'aggravant et auquel il faut s'attaquer dès maintenant, afin de l'enrayer et d'assurer aux victimes les soins qui s'imposent.

Les femmes et la santé

Plusieurs organismes ont attiré l'attention du Comité sur des questions de santé intéressant plus particulièrement les femmes et indiqué que si certains produits et

le Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes (Comité Badgley) dans son rapport de 1984, à savoir qu'il est « la fois nécessaire et souhaitable » de disposer d'un cadre juridique spécial pour les cas d'agression sexuelle et d'exploitation mettant en cause des jeunes. Le rapport présente d'ailleurs d'abondantes preuves à l'appui de cette prise de position. Le comité Badgley a même recommandé que les dispositions du *Code criminel* concernant les infractions sexuelles soient reformulées, de telle sorte que les jeunes y soient encore plus particulièrement visés.

Dans le cadre du processus de révision du droit criminel actuellement en cours, le ministère de la Justice devrait réexaminer ces dispositions à la lumière du Rapport du Comité Badgley ainsi que des mesures de protection prévues par la *Charte*. Plusieurs décisions rendues par des tribunaux inférieurs ont confirmé que les dispositions du *Code relatives aux agressions sexuelles* sont invalidées par diverses dispositions de la *Charte*. Ainsi, on a statué que le paragraphe 146(1) du *Code criminel*, aux termes duquel toute personne de sexe masculin qui a des rapports sexuels avec une personne de sexe féminin de moins de 14 ans, avec ou sans son consentement, est coupable d'une infraction, va à l'encontre de l'interdiction contenue dans l'article 15 de la *Charte* visant la discrimination fondée sur le sexe, puisqu'une personne de sexe féminin ne peut commettre une infraction comparable sur une personne de sexe masculin. Il faudrait modifier cette disposition ainsi que les autres dispositions du *Code* relatives aux infractions sexuelles ne pouvant être commises que par des personnes de sexe masculin, de façon à en étendre l'application aux infractions commises par les personnes de l'un et l'autre sexe et à en éliminer toute distinction manifeste entre les sexes.

75. Nous recommandons que le *Code criminel* soit modifié afin que les infractions sexuelles ne pouvant être commises que par une personne de sexe masculin avec une personne de sexe féminin s'appliquent également aux actes analogues commis par une personne de sexe féminin avec une personne de sexe masculin.

Enfin, nous notons que le Comité spécial du Sénat sur la jeunesse, qui a été chargé d'examiner les problèmes et les questions auxquels font face les jeunes Canadiens, pourra faire des recommandations en vue d'assurer l'égalité des jeunes devant la loi.

Garde des enfants après l'échec d'un mariage

Le Comité a entendu un certain nombre de particuliers et d'organismes qui ont sévèrement critiqué la façon dont on procède pour accorder la garde des enfants après l'échec d'un mariage. Ils nous ont fait remarquer qu'environ 85 % des décisions rendues par les tribunaux canadiens à cet égard favorisent la mère, ce qui, à leur avis, est indicatif d'une espèce de discrimination systémique contre les hommes. Cette situation, semble-t-il, contribue à nourrir le sentiment d'injustice qui encourage un grand nombre de pères divorcés (60 %) à manquer à l'obligation de verser une pension alimentaire.

Les témoins que nous avons entendus ont notamment proposé comme solution de soustraire les questions matrimoniales à la juridiction des tribunaux, pour les soumettre plutôt à une formule de médiation obligatoire, de mettre davantage l'accent sur la garde commune et de prévoir une disposition législative interdisant, dans les décisions relatives à la garde des enfants, d'accorder la préférence à l'un des deux parents simplement à cause de son sexe.

Les inquiétudes dont on nous a fait part à cet égard soulèvent la question plus générale du rôle et du pouvoir discrétionnaire des tribunaux relativement aux questions matrimoniales. Certes, nous comprenons la situation dans laquelle se trouve le parent qui n'a pas la garde des enfants, mais nous estimons que les problèmes qu'on

fédérales imposent des limites d'âge qui touchent les jeunes plutôt que les personnes plus âgées. Certaines de ces lois sont destinées à protéger les jeunes pendant leurs années vulnérables, d'autres visent à les empêcher de jouir de certains droits et avantages, jusqu'à ce qu'ils aient atteint une certaine maturité, et d'autres encore ont pour but d'aider ceux qui peuvent avoir un jeune à charge.

Il est difficile de généraliser sur le bien-fondé de ces distinctions fondées sur l'âge, puisque, dans une large mesure, tout dépend du but visé. Le fait est que, dans bien des cas, il faut tenir compte de l'âge parce qu'il n'y a pas d'autre limite pratique à la jouissance de la protection, du droit ou de l'avantage en question. Aussi convient-il de se demander si l'âge fixé est approprié aux circonstances, mais il est souvent difficile de porter un tel jugement.

Nous sommes d'avis que, pour évaluer, à la lumière de la *Charte*, les restrictions fondées sur l'âge contenues dans les lois fédérales, il faut se baser sur un certain nombre de questions générales :

- L'âge est-il réellement un facteur dans la situation visée?
- Y a-t-il quelque autre facteur objectif ou mécanisme d'évaluation qui puisse remplacer l'âge sans entraîner des dépenses ou des difficultés excessives?
- L'âge fixé est-il comparable à celui fixé dans d'autres lois à des fins essentielles-ment analogues?

Nous avons vérifié cette méthode d'évaluation en l'appliquant à l'alinéa 4(1)a) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, aux termes duquel les fonctionnaires de moins de dix-huit ans ne peuvent participer au régime de retraite.

À notre avis, quand on est en âge de travailler, on est en âge de comprendre les avantages et les obligations qui découlent normalement de la participation permanente au marché du travail et, par conséquent, d'y être assujéti. Il se peut qu'il y ait des doutes sur la possibilité de faire respecter les obligations découlant de la participation au régime de retraite de la Fonction publique, si l'adhérent est âgé de moins de 18 ans. Car, à cet âge, on est mineur et on n'a pas la capacité de conclure un contrat ayant force de loi. On pourrait toutefois surmonter cette difficulté en précisant clairement dans les mesures régissant l'application de la loi que les obligations découlant de la participation au régime s'appliquent effectivement à tous les cotisants, sans égard à leur âge. Ainsi, il ne serait pas nécessaire de considérer l'âge comme un facteur pour déterminer l'admissibilité au régime. Il nous semble que le fait d'être employé dans la Fonction publique constitue un critère objectif suffisant à cet égard.

Nous concluons, par conséquent, que les fonctionnaires âgés de moins de 18 ans devraient cotiser au compte de la pension de retraite.

74. Nous recommandons que la *Loi sur la pension de la Fonction publique* soit modifiée de façon à en supprimer la disposition fixant à 18 ans l'âge minimal de cotisation au compte de la pension de retraite, de sorte qu'il n'y aurait aucune limite d'âge minimale à cet égard.

Un certain nombre de dispositions du *Code criminel* traitent d'infractions commises contre des jeunes. Ces dispositions protectrices sont sans doute justifiables, même si des personnes plus âgées, victimes des mêmes infractions, n'ont pas le droit d'intenter des poursuites criminelles. Nous sommes d'accord avec la position prise par

Charte des droits dans une autre optique, du fait que son application amènera inévitablement les tribunaux à jouer un rôle auquel ils ne sont guère habitués : celui de porter des jugements de valeur sur la politique du gouvernement. Aussi deviendra-t-il de plus en plus important d'éviter que l'on puisse soupçonner les juges d'avoir été choisis parce qu'ils partagent le point de vue du gouvernement.

Certains témoins ont proposé que les nominations aux tribunaux fédéraux soient assujetties au droit de regard d'un comité parlementaire. Le comité de l'Association du barreau canadien sur la nomination des juges au Canada a toutefois rejeté cette option dans son rapport publié en 1985. Il a plutôt recommandé que soit établi, dans chaque province ou territoire, un comité consultatif indépendant chargé d'aider le ministre de la Justice à proposer des candidats à la magistrature. Nous notons que le ministre se penche actuellement sur le processus de nomination en vue de le modifier. Quel que soit le résultat de cet examen, nous estimons que le mode de sélection retenu pour les nominations judiciaires devra tenir compte des nouvelles réalités qui découlent de la *Charte* et de la nécessité de mieux refléter la composition de la société canadienne.

73. Nous recommandons que les nominations faites par arrêté-en-conseil, y compris les nominations judiciaires, reflètent la composition de la société canadienne, conformément aux objectifs énoncés à l'article 15 de la *Charte*, et que les critères retenus pour la sélection des juges tiennent compte du rôle déterminant que ceux-ci seront appelés à jouer, lorsqu'ils interprètent et appliquent les dispositions de la *Charte*.

Choix offerts aux femmes autochtones

Jusqu'à l'adoption récente du projet de loi C-31, la *Loi sur les Indiens* stipulait qu'une femme indienne qui épousait un non-Indien perdait son statut d'Indienne. L'Indien qui épousait une non-Indienne ne subissait aucune modification de son statut. Or, pendant que le Comité tenait ses audiences et ses consultations, le projet de loi C-31 était à l'étude au Parlement. Beaucoup d'organisations indiennes concentraient alors leur attention sur l'importante question de l'égalité visée par ce projet de loi. En outre, une conférence importante réunissant les dirigeants du gouvernement et les représentants des peuples autochtones a eu lieu pendant que le Comité poursuivait ses travaux. Par conséquent, nous n'avons pas reçu autant de témoignages de la part des Indiens que nous aurions pu en recevoir dans d'autres circonstances.

Plusieurs des organisations qui nous ont présenté leurs mémoires ont laissé entendre que le projet de loi C-31 n'est que la première étape du cheminement visant à assurer l'égalité aux femmes autochtones. Elles ont souligné la nécessité de consacrer des fonds publics à des programmes d'information et de sensibilisation visant à faciliter l'intégration, dans les collectivités autochtones, des femmes indiennes ayant perdu leur statut.

Nous sommes d'avis que les dispositions du projet de loi C-31 devraient être mises en vigueur promptement, et ce, avec la collaboration des dirigeants des bandes. Le gouvernement fédéral devrait, quant à lui, étudier la question très attentivement et prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de réintégration des femmes indiennes qui souhaitent retrouver leur statut.

Lois relatives aux enfants et aux jeunes gens

Nous avons examiné la question des limites d'âge maximales au chapitre 3, dans le cadre de notre étude sur l'emploi, concernant la retraite obligatoire. Beaucoup de lois

Group of Carmen (Manitoba) et le YWCA de Winnipeg ont tous exhorté le Comité à recommander un changement tel que les lois fédérales soient formulées en langage non sexiste.

Le gouvernement de l'Ontario a annoncé dernièrement que les lois provinciales seront dorénavant rédigées de façon à mettre les deux sexes sur un pied d'égalité. À notre avis, il s'agit là d'une politique réalisable qui pourrait être adoptée également au niveau fédéral.

72. Nous recommandons que dorénavant toutes les lois fédérales soient rédigées dans un langage non sexiste.

Nominations à des charges fédérales

Les personnes nommées à des charges fédérales remplissent des rôles importants, non seulement par la signification intrinsèque du travail qu'elles effectuent, mais aussi par ce qu'elles représentent en tant qu'individus. Leurs antécédents, autant que leurs aptitudes, parlent d'eux-mêmes sur le type de pays qu'est le Canada.

Le Conseil ethnoculturel du Canada a attiré l'attention du Comité sur le fait que les minorités ethniques sont toujours sous-représentées parmi les personnes nommées aux conseils et aux commissions du gouvernement fédéral par la voie des arrêtés-en-conseil. En 1984, le Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne a recommandé dans *'Egalité ça presse'* que le gouvernement se serve du processus de nomination pour accroître la participation des minorités visibles aux conseils et aux commissions du gouvernement fédéral ainsi qu'à la haute direction de la Fonction publique et des sociétés d'État (Recommandation n° 21). La *Saskatchewan Federation of Business and Professional Women's Clubs* ainsi que d'autres nous ont incités à veiller à ce que les femmes soient mieux représentées parmi les titulaires de charges fédérales.

Il se peut qu'à l'avenir les nominations faites par arrêté-en-conseil ne relèvent pas exclusivement de la compétence de l'exécutif. En effet, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a recommandé, dans son rapport de 1985, qu'un bon nombre de ces nominations soient assujetties au droit de regard d'un comité de la Chambre. Comme réponse initiale à cette proposition, le Premier ministre a annoncé le 9 septembre 1985 que toutes les nominations faites par arrêté-en-conseil seraient soumises, à titre expérimental, à l'examen du Parlement.

Quel que soit le processus de nomination, nous portons surtout notre attention sur les résultats. Il est important que les institutions gouvernementales soient perçues comme étant le reflet, par leur composition, de l'apport à la société canadienne de tous les groupes protégés par l'article 15 de la *Charte*. En assurant la participation de ces groupes aux échelons les plus élevés de la hiérarchie, le gouvernement national donnera à tous les Canadiens la preuve qu'il est bien décidé à nommer les titulaires de charges importantes sans égard à la race, à l'origine, à la couleur de la peau, à la religion, au sexe, à l'âge, au handicap ou à quelque autre caractéristique particulière. Bref, nous proposons que le processus de nomination tienne davantage compte de la mosaïque canadienne.

Les mêmes considérations s'appliquent en ce qui concerne la nomination des juges, comme nous l'ont fait remarquer l'organisation *Human Rights P.E.I.* et d'autres groupes. La question des nominations judiciaires nous oblige toutefois à examiner la

Des questions diverses concernant l'égalité

« Où, en fin de compte, commencent les droits universels de la personne? Dans chaque petit patelin, près de chez-soi, si près et si petit qu'il ne figure sur aucune mappemonde. Néanmoins, il représente l'univers de l'individu, son monde, son quartier, l'école, le collège qu'il fréquente; l'usine, la ferme, le bureau où il travaille. C'est là où chacun, homme, femme et enfant, recherche, l'égalité en matière de justice, de chances et de dignité, sans discrimination. Si ces droits ne sont pas respectés chez lui, ils ne le seront pas ailleurs. Si les hommes ne concentrent pas leurs efforts pour que ces droits soient maintenus chez eux, il est inutile d'espérer qu'ils le soient dans le monde entier. »

—Eleanor Roosevelt
Propos cités par Myrna Nerbas
dans son témoignage lors des
audiences du Comité à Regina.

Nous traitons dans ce chapitre d'un certain nombre de questions importantes qui pouvaient difficilement s'insérer dans les autres chapitres du rapport. Le fait qu'il soit difficile de compartimenter ces questions diverses concernant l'égalité ne leur enlève en rien de leur importance.

Utilisation de langage non sexiste dans les lois fédérales

Que ce soit pour rédiger des lois ou des contrats, on s'est toujours servi du masculin pour désigner à la fois les personnes de sexe masculin, de sexe féminin et souvent, les personnes morales. La *Loi d'interprétation* rend cette pratique possible, lorsqu'il s'agit de rédiger des lois; elle stipule en effet que « les mots désignant les personnes du sexe masculin comprennent les personnes du sexe féminin et les corporations » (paragraphe 26(6)).

La *Manitoba Teachers Society*, la *Manitoba Association of Women and the Law*, le *Saskatchewan Action Committee on the Status of Women*, le *Wednesday Morning*

71. Nous recommandons que, en consultation avec les provinces, le gouvernement fédéral s'empresse de veiller à ce que les services de garde d'enfants qui sont offerts au Canada soient appropriés, accessibles et abordables.

Les mesures d'aménagement envisagées

Le droit des personnes handicapées à bénéficier de perspectives d'emploi égales repose sur un prérequis essentiel. En effet, il faut tout d'abord que les immeubles et les usines deviennent accessibles aux travailleurs handicapés. Au besoin, des modifications doivent être apportées aux locaux pour accueillir le matériel dont nécessite une personne ayant un handicap particulier. Le projet de loi C-62, Loi concernant l'équité en matière d'emploi, reconnaît ce principe à l'article 2. Il y est dit que «l'équité professionnelle requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences».

Dans le chapitre qui conclut le présent rapport, nous recommandons de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin de donner une assise législative au concept des mesures d'aménagement voulues en matière d'emploi. La Commission canadienne des droits de la personne a déjà adopté des directives sur l'handicap physique et l'emploi. On y définit ce que sont et ce que ne sont pas des exigences professionnelles *justifiées* en matière d'emploi de personnes handicapées.

Aux termes du programme de la Planification de l'emploi, dont la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a annoncé le lancement récemment, les employeurs qui, pour accueillir des personnes handicapées, doivent faire des aménagements spéciaux ou structuraux en milieu de travail recevront à cette fin des subventions pouvant atteindre 10 000 dollars. Nous appuyons cette mesure et prions même instamment le gouvernement de l'élargir et d'en concevoir d'autres (des encouragements fiscaux, par exemple), afin que les personnes handicapées puissent travailler dans des milieux où il leur est facile de fonctionner.

Selon le Comité, les décisions en matière d'emploi doivent être fondées sur l'aptitude d'une personne à accomplir les tâches essentielles d'un emploi. Nous félicitons la Commission canadienne des droits de la personne pour ses directives sur le handicap physique et l'emploi. Nous estimons également que lorsqu'un employé est renvoyé pour incapacité à la suite d'un handicap physique, on doit s'efforcer de recycler cet employé dans un autre métier ou une autre profession et tenter de lui donner la priorité pour tout nouveau poste devenant vacant, sans que l'employé ait à poser de nouveau sa candidature. De la même façon, nous félicitons la Commission canadienne des transports pour les récentes modifications apportées au *Règlement sur l'examen de la vue et de l'ouïe des employés de chemin de fer*. Les modifications assouplissent les exigences imposées, en matière d'acuité visuelle, pour le recrutement où le maintien en poste des cheminots. Elles prévoient également des tests très précis de l'ouïe et permettent l'utilisation de casques protecteurs. Nous serions heureux que d'autres secteurs emboîtent le pas à la Commission canadienne des transports.

70. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne veille à ce que les examens médicaux et physiques auxquels doivent se soumettre les postulants à des emplois relevant de la compétence fédérale ne portent que sur l'aptitude du candidat à remplir les fonctions essentielles du poste en question.

La garde des enfants

De nombreuses organisations de femmes ont présenté des exposés au Comité pour appuyer la recommandation de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, voulant que soient offerts des services universels de garde d'enfants. Carol Connick, du Programme de développement et d'emploi des femmes, a exposé au Comité l'importance que revêt la garde des enfants :

Nous tenons à ce qu'on offre des services de garde qui tiennent compte de la répartition des heures de travail des femmes (des équipes de travail, par exemple). Faute de services de garde d'enfants qui soient adéquats, abordables et universellement accessibles, les femmes ne pourront pas participer pleinement à la main-d'œuvre active. (Trad.)

La mise sur pied de garderies en milieu de travail, ainsi que l'octroi d'encouragements fiscaux aux employeurs constituent des mesures très efficaces pour attirer les femmes sur le marché du travail. La suppression des garderies en milieu de travail après la Seconde Guerre mondiale a eu des effets désastreux sur la présence des femmes dans les emplois non traditionnels.

Actuellement, le gouvernement fédéral dépense 75 millions de dollars par année au titre de la garde des enfants, par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada; en outre, les dépenses fiscales qu'il engage, au titre de l'accord d'une déduction pour frais de garde consentie aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, s'établissent à 105 millions de dollars. En juin 1984, un groupe de travail sur la garde des enfants a été constitué dans le but d'examiner et d'évaluer la question de la garde des enfants et des congés pour les soins et l'éducation des enfants d'âge préscolaire au Canada, compte tenu des besoins ainsi que de la qualité et du financement de tels services. Le groupe de travail fera des recommandations sur l'élaboration d'un système de garde d'enfants qui convienne au Canada et mettra tout particulièrement l'accent sur les mesures de financement. Le groupe de travail présentera son rapport à l'automne 1985 et un comité parlementaire en étudiera les recommandations.

compromet aucunement son aptitude à exercer une activité donnée n'est pas handicapée au vu des fonctions exigées pour le poste qu'elle occupe. Par ailleurs, les employeurs doivent se demander si d'autres fonctions peuvent être substituées à la partie de l'emploi qu'un candidat handicapé ne peut remplir. Lors de l'évaluation de la candidature d'un handicapé, il faut se fonder sur les éléments essentiels de l'emploi et non sur les tâches accessoires.

Les Forces canadiennes utilisent des catégories médicales précises décrites dans un manuel intitulé *Normes médicales applicables aux Forces canadiennes*, publié par le bureau du chef de l'état-major de la défense. Ce manuel sert à évaluer la condition physique des recrues et des membres des Forces armées; on y définit le niveau de santé que ceux-ci doivent maintenir. On y précise également les niveaux de santé physique requis selon les tâches à exécuter et les compétences exigées pour les différents métiers. On justifie généralement ce système de classement médical en alléguant que tous les membres des Forces armées, quels que soient leur métier, leur rang ou leur poste, peuvent être appelés n'importe quand à prendre des risques dans des circonstances difficiles, lorsque les opérations l'exigent.

Cet argument est en partie valable, mais il ne s'applique pas à la totalité des Forces. En effet, de nombreux membres de Forces canadiennes exécutent un travail de bureau ou exercent des métiers qui ressemblent beaucoup à ceux que l'on trouve dans toute grande organisation polyvalente.

Dans son mémoire au Comité, la Coalition des organisations provinciales des handicapés a déclaré :

On peut se demander si les Forces armées sont bien renseignées sur la façon dont les handicaps donnés influent sur l'exécution de diverses tâches militaires. On ne peut certainement pas laisser se perpétuer une attitude qui reflète une réticence à recruter des handicapés. Les handicapés du Canada ont le droit de servir leur pays, au même titre que n'importe quel autre Canadien, et des mesures doivent être prises pour le leur permettre. (Trad.)

Nous sommes d'avis que certains emplois des Forces canadiennes pourraient être occupés par des personnes handicapées. Les Forces doivent évaluer les candidats en fonction de la tâche qu'ils sont tenus d'exécuter. La Commission canadienne des droits de la personne a exprimé ses vues avec vigueur dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité :

Selon la Commission, deux questions méritent considération. Premièrement, les Forces doivent veiller à ce que toute décision qu'elles prennent en matière d'emploi repose uniquement sur la capacité de l'intéressé d'accomplir les tâches essentielles du poste en question ou, si elle est fondée sur la capacité d'occuper un poste différent, les Forces doivent démontrer que leur caractère hiérarchique justifie l'adoption d'une politique globale exigeant que les recrues montent en grade. Les Forces doivent ensuite prouver que cette politique est bel et bien appliquée, c'est-à-dire que les recrues montent effectivement en grade. Deuxièmement, les Forces doivent s'assurer de la capacité de l'individu d'accomplir le travail en question et non se contenter de suppositions relatives au groupe auquel il appartient.

Il est évident que les personnes handicapées ne doivent être exclues que sur la base d'exigences professionnelles *justifiées* dont le respect est essentiel à l'exécution convenable des tâches d'un poste donné.

Certaines organisations féminines, notamment la *Vancouver Association of Women and the Law* et la *Real Women of Canada*, partagent ces préoccupations. La plupart des autres témoins qui se sont prononcés sur cette question ont cependant soutenu qu'il était nécessaire d'appliquer rigoureusement l'article 11 afin de garantir l'équité en matière d'emploi.

L'article 11 s'applique à tous les employeurs relevant de la compétence fédérale; il devrait être mis en oeuvre avec diligence de façon que l'objectif du salaire égal pour un travail d'égal valeur soit réalisé dans tous les secteurs d'emploi relevant de la compétence fédérale.

67. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne poursuive activement la mise en oeuvre, dans tous les secteurs relevant de sa compétence, du principe du salaire égal pour un travail d'égal valeur, tel qu'il est défini à l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Certains ont également critiqué le libellé actuel de l'article 11, qui précise que les comparaisons d'emplois ne doivent être faites que dans un seul et même établissement. Le rapport Abella recommandait que cette restriction soit supprimée de l'article 11.

68. Nous recommandons que le gouvernement fédéral révise les dispositions actuelles de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de façon à s'assurer que l'application du principe du salaire égal pour un travail d'égal valeur ne soit pas indûment restreinte par le libellé actuel de la Loi.

Les dépenses liées à un emploi

Le Comité a entendu des témoins et reçu des mémoires décrivant les coûts spéciaux que de nombreux travailleurs handicapés doivent assumer. Ceux-ci doivent en effet payer des frais de transport extraordinaires et assumer des dépenses supplémentaires pour les appareils spéciaux dont ils ont besoin.

Nous soutenons que les personnes handicapées doivent pouvoir déduire de leur revenu les dépenses raisonnables qu'ils doivent assumer, compte tenu de leur handicap, pour occuper un emploi. Une déduction d'impôt doit leur être accordée lorsque des appareils spéciaux sont essentiels à l'aptitude de la personne à travailler ou à chercher du travail.

69. Nous recommandons que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée de façon que les personnes handicapées aient droit à déduire de leur revenu les coûts des appareils et des services spéciaux, y compris les frais de transport supplémentaires, nécessaires à leur emploi et découlant directement de leur handicap.

Les examens médicaux et physiques et les autres exigences

De nombreux employeurs exigent que les candidats à un emploi passent des examens médicaux et physiques. Ces examens ne sont pas discriminatoires en soi, si les normes exigées constituent des exigences professionnelles justifiées en vertu du paragraphe 14(a) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Pour que les personnes handicapées puissent travailler, il est essentiel qu'elles ne soient pas d'emblée exclues pour des motifs physiques ou médicaux. Tous les employeurs doivent reconnaître qu'une personne souffrant d'une déficience qui ne

Aux termes de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, adoptée en 1977, «constitue un acte discriminatoire pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes».

En adoptant ces dispositions, le Parlement a formellement entériné le principe du salaire égal pour un travail d'égal valeur, que le Canada avait déjà reconnu en ratifiant la Convention concernant l'égalité de rémunération en 1972. Ce principe n'est pas universellement reconnu en Amérique du Nord. Il suscite d'ailleurs un débat animé aux États-Unis. De toutes les provinces canadiennes, seul le Québec a inscrit ce principe dans sa *Charte des droits*. Des dispositions analogues sont envisagées dans d'autres provinces, notamment au Manitoba et en Ontario. Il reste néanmoins que beaucoup sont encore fortement opposés à l'introduction et à la mise en oeuvre, par le biais de mesures législatives, du principe du salaire égal pour un travail d'égal valeur.

En vertu de l'article 11, la valeur du travail est estimée en fonction des compétences, de l'effort et des responsabilités que représente l'exécution des tâches et des conditions dans lesquelles celles-ci sont effectuées.

Selon les directives émises par la Commission canadienne des droits de la personne pour l'application de l'article 11, toute évaluation d'emploi doit comprendre trois étapes :

1. Analyse de l'emploi en définissant les tâches et les exigences associées à chaque emploi;

2. Comparaison des éléments de l'emploi à l'aide d'un système pondéré de points;

3. Etablissement d'une échelle salariale en prenant en considération les conditions économiques générales, l'aptitude à payer, le taux de rémunération des postes analogues dans d'autres entreprises de la région, le taux de rémunération courant dans l'entreprise et la valeur comparative des emplois pour l'entreprise.

Les femmes sont souvent moins payées que les hommes, même si elles occupent des emplois analogues. Cette tendance n'est d'ailleurs pas nouvelle. Plusieurs plaintes ont été déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne au motif de la violation de l'article 11. Certaines ont été réglées après enquête ou conciliation. Par exemple, en 1980, 475 bibliothécaires ont touché environ 1 million de dollars lorsque leurs emplois ont été comparés à ceux des spécialistes de la recherche historique, qui sont majoritairement des hommes. En 1982, un règlement de 17 millions de dollars a été négocié avec le Conseil du Trésor au sujet de tâches exécutées surtout par des femmes (cuisines, lessive et services personnels divers), qui étaient beaucoup moins bien rémunérées que d'autres tâches exécutées surtout par des hommes (messageries, entretien des bâtiments et service à la clientèle).

Dans son récent rapport, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a recommandé le maintien de l'article 11 en ne l'appliquant, pour le moment, qu'au secteur public, où les pressions des forces du marché sont les plus faibles. On craint en effet que la mise en oeuvre de la politique du salaire égal pour un travail d'égal valeur réduise les perspectives d'emploi et de formation des femmes, à tout le moins dans le secteur privé.

d'autochtones qualifiées dans certains secteurs d'emploi. Comme le soulignait Carol Connick, du *Women's Employment and Development Program* :

Il ne suffit pas qu'un établissement d'enseignement offre un programme de formation en déclarant qu'il est ouvert à tous. À cause de la discrimination et des stéréotypes, il faut prendre des dispositions spéciales pour permettre aux femmes d'accéder aux programmes de formation et au marché du travail et d'y rester, particulièrement dans les secteurs non traditionnels.

Les personnes handicapées éprouvent parfois les mêmes problèmes. À l'heure actuelle, selon ce que nous a dit Joan Westland, du Conseil canadien de coordination de la déficience auditive, les programmes ordinaires de formation, de perfectionnement et d'avancement professionnels ne sont pas accessibles aux sourds ou aux malentendants.

En vertu de la *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides*, le gouvernement fédéral peut conclure des ententes avec les provinces pour aider celles-ci à assumer les coûts de l'administration d'un programme général de formation professionnelle des personnes handicapées. Certains témoins ont mentionné l'attitude paternaliste des fonctionnaires chargés d'appliquer ces ententes, lorsqu'ils ont à déterminer qui peut participer aux divers programmes professionnels. La description de ces programmes devrait comprendre une liste des exigences minimales afin que les personnes handicapées puissent décider elles-mêmes quelles sont les voies qui leur sont ouvertes. Les programmes devraient également être mieux adaptés aux perspectives d'emploi. Il faudrait pour cela que ce soit la Commission de l'emploi et de l'immigration, plutôt que le ministère de la Santé et du Bien-être social, qui soit responsable des contributions du gouvernement fédéral à ce titre.

On a tenté de diverses façons, au cours des dix dernières années, de donner aux membres des groupes cibles autant de chances qu'aux autres sur le marché du travail. En juin 1985, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a rendu public un nouveau programme, connu sous le nom de Planification de l'emploi. Ce programme compte plusieurs éléments : notamment, le volet d'intégration professionnelle aidera les femmes qui ont de la difficulté à entrer sur le marché du travail, en leur offrant des programmes de formation et d'expérience professionnelle; le programme de développement de l'emploi offrira, pour sa part, de la formation et de l'expérience professionnelle aux personnes qui n'ont pas travaillé pendant 24 des 30 semaines précédentes, y compris les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres des minorités visibles. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration soulignait que « Les nouveaux programmes ont été conçus spécialement pour que les membres des groupes cibles puissent en bénéficier. En effet, les membres de ces groupes cibles se verront offrir des possibilités d'emplois plus nombreuses que jamais auparavant. Chaque programme est tenu d'assurer, à l'échelle locale, régionale et nationale, des justes chances d'accès aux membres des groupes cibles. »

Il reste à voir si ce programme ambitieux permettra d'atteindre les objectifs visés. C'est un pas dans la bonne direction, mais il reste encore beaucoup à faire. Nous appuyons fortement l'adoption de programmes visant à inciter les industries à offrir aux membres des groupes cibles l'occasion d'acquérir une expérience pratique. On pourrait à cet égard se servir d'encouragement fiscaux.

66. Nous recommandons que les programmes fédéraux de formation et d'instruction soient rendus accessibles aux femmes, aux personnes handicapées, aux autochtones et aux membres des minorités visibles de façon à atteindre l'équité en matière d'emploi.

La rareté des programmes de formation satisfaisants et la difficulté d'accès aux programmes existants semblent expliquer en bonne partie l'absence de femmes et

Formation

Il est certes essentiel, pour assurer à tous la protection égale de la loi dans le domaine de l'emploi, d'éliminer les pratiques discriminatoires et de déployer des efforts concertés pour recruter des candidats qualifiés venant des groupes cibles. Ces efforts pourraient cependant être vains, si l'on ne prend pas de mesures complémentaires afin d'augmenter le nombre de ces candidats qualifiés, pour les types d'emplois où les groupes cibles sont actuellement sous-représentés.

Mesures spéciales

65. Nous recommandons que les lois sur l'équité en matière d'emploi prévoient un examen périodique des programmes spéciaux, de façon que ceux-ci soient adaptés ou supprimés selon l'évolution de la situation.

Les programmes administratifs se poursuivent souvent, même après avoir perdu leur utilité. Nous pensons donc que les programmes d'équité en matière d'emploi devraient être temporaires et qu'il faudrait les passer en revue régulièrement pour déterminer s'ils sont toujours pertinents. En effet, les désavantages d'aujourd'hui seront un jour intégrés à la société, et d'autres groupes défavorisés pourront avoir besoin d'une aide particulière. Pour cette raison, nous estimons que tout programme spécial doit être établi en fonction des besoins des groupes concernés ainsi que de l'évolution constante des conditions économiques et sociales.

Nous sommes bien conscients que la mise en oeuvre des lois sur l'équité en matière d'emploi occasionnera des coûts d'administration importants, que devront assumer les secteurs public et privé. Par contre, l'élimination des pratiques discriminatoires apportera des avantages économiques non seulement aux membres des groupes cibles, mais aussi aux employeurs, qui auront accès à une réserve plus importante de ressources humaines; elle constituera également un progrès social notable pour l'ensemble des Canadiens.

64. Nous recommandons que Statistique Canada recueille, lors du recensement, des données permettant d'évaluer les programmes d'équité en matière d'emploi.

Au Canada, nous ne disposons pas toujours de données suffisantes pour déterminer avec exactitude le nombre de femmes, de personnes handicapées et de membres des minorités visibles qui sont prêts à travailler et qui ont les compétences voulues pour les emplois disponibles. Il est important d'obtenir ces renseignements. On recueille actuellement des données tous les cinq ans, lors du recensement; cependant, en raison des méthodes de recensement actuelles, certains renseignements ne sont pas complètement dignes de foi ou ne sont tout simplement pas disponibles. Selon le rapport Abella, les recenseurs devraient chercher à obtenir des renseignements sur la formation et les études avant l'emploi, la durée de l'emploi actuel et le salaire perçu, le nombre d'années sur le marché du travail, et ainsi de suite. Les répondants devraient en outre être informés de l'utilisation qui sera faite de ces informations.

62. Nous recommandons que les lois destinées à assurer l'équité en matière d'emploi contiennent des mécanismes d'application selon lesquels la Commission canadienne des droits de la personne serait chargée d'étudier les programmes spéciaux dans ce domaine, et disposerait des ressources financières et humaines voulues pour ce faire.

En vertu de l'article 19 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le gouvernement a le pouvoir de promulguer des règlements obligeant les entreprises qui veulent obtenir des contrats gouvernementaux à adopter des pratiques et des normes destinées à empêcher toute discrimination au niveau de l'emploi. Ce pouvoir statuaire n'a cependant jamais été appliqué, le Cabinet n'ayant pas approuvé les projets de règlement établis par la Commission canadienne des droits de la personne.

Le principe de l'obligation contractuelle a été appliqué dans un certain nombre de projets conjoints du gouvernement et du secteur privé, mais c'est la l'exception qui confirme la règle. Le document de travail du gouvernement sur l'équité en matière d'emploi, déposé en juin 1985, contient certes des propositions sur l'obligation contractuelle, mais ne prévoit pas de cadre législatif pour leur mise en oeuvre. Le gouvernement compte plutôt adopter des directives dont l'application serait laissée au bon vouloir de chaque entreprise, et qui ne toucheraient de toute façon que les entreprises comptant au moins cent employés et désireuses d'obtenir des contrats de 200 000 dollars ou plus. Aux États-Unis, un décret-loi semblable, dont l'application relève de l'*Office of Federal Contract Compliance Programs*, vise les contrats de 50 000 dollars ou plus accordés aux entreprises d'au moins cinquante employés.

Nous pensons que les directives proposées ne vont pas assez loin pour garantir l'obligation contractuelle. Dans leur forme actuelle, elles peuvent en effet être laissées de côté facilement. Nous sommes d'accord avec la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald), qui affirmait dans son rapport déposé en 1985 :

«[...] comme cela s'est produit souvent précédemment, l'action du gouvernement manquera de détermination. Pour qu'elles soient respectées, ces lignes de conduite devraient faire l'objet de lois fermes plutôt que de recommandations.»

Nous pensons également que la limite de 200 000 dollars et de cent employés est trop élevée. On nous a suggéré plusieurs chiffres plus bas : par exemple, le groupe *Citizens for Public Justice* proposait que l'obligation contractuelle s'applique à toutes les entreprises dont les transactions commerciales avec le gouvernement se chiffrent à plus de 200 000 dollars par année. Nous pensons que tout programme d'obligation contractuelle devrait être assez souple pour s'appliquer autant aux petites entreprises qu'aux grandes. Il est tout à fait possible d'adapter les normes et les buts du programme aux petites entreprises; dans notre quête d'égalité, nous croyons qu'il est préférable d'avoir des objectifs peu sévères que de n'en avoir aucun.

63. Pour garantir l'équité en matière d'emploi, nous recommandons que soit établi par voie législative un programme d'obligation contractuelle qui s'appliquerait à toutes les entreprises fournissant des biens et des services au gouvernement, pour Canada; les rajustements nécessaires pourraient être faits par règlement, pour tenir compte de l'importance de chaque entreprise ou du volume de ses transactions avec le gouvernement.

pas au gouvernement fédéral en tant qu'employeur. Or, il n'y a aucune raison qu'il en soit ainsi; les lois relatives à l'équité en matière d'emploi devraient s'appliquer à tous les employeurs relevant de la compétence fédérale, y compris la Couronne, quitte à ce que les ajustements nécessaires soient prévus par règlement en ce qui concerne les sociétés et les organismes de taille moindre.

60. Nous recommandons que les lois relatives à l'équité en matière d'emploi s'appliquent à tous les employeurs du secteur public fédéral de même qu'aux employeurs relevant de la compétence fédérale et que les ajustements nécessaires en ce qui concerne les entreprises et les organismes moins importants puissent être faits par règlement.

De nombreux témoins ont dit au Comité que les membres et les représentants des groupes cibles n'ont pas été consultés quant à la mise en oeuvre de certains programmes spéciaux. Le juge Abella a notamment recommandé dans son rapport que soient créés des comités d'équité en matière d'emploi composés de représentants de la partie patronale, de la partie syndicale ainsi que des groupes cibles (Recommandation n° 5).

61. Nous recommandons que les représentants des groupes cibles désignés (les femmes, les membres de minorités visibles, les autochtones et les personnes handicapées) participent au besoin, avec les employeurs et les syndicats, à l'élaboration de programmes d'équité en matière d'emploi.

L'absence de mécanismes d'application est une des principales lacunes du projet de loi C-62. Les employeurs doivent certes déposer un rapport annuel à la Commission de l'emploi et de l'immigration, qui l'évaluera sans doute. Cependant, aucune sanction n'est prévue même si, après plusieurs rapports, il n'y a guère eu de progrès au niveau des possibilités d'emploi et des avantages pour les groupes cibles. Plusieurs témoins ont critiqué cette omission; ainsi, Shari Stein, de la *Coalition for Employment Equity for Disabled Persons*, exprimait le point de vue suivant :

L'une de nos principales préoccupations concerne le fait que les propositions [...] ne prévoient aucun mécanisme d'application. Le programme d'égalité d'accès à l'emploi [...] sera essentiellement mis en oeuvre sur une base volontaire. Cela veut dire que les employeurs seront encouragés — ils ne seront pas tenus en vertu de la loi, mais encouragés — à mettre en oeuvre des programmes d'égalité d'accès à l'emploi. (La) proposition ne prévoit qu'une seule contrainte, à savoir que certains types d'employeurs seront tenus de présenter des rapports. [...] La proposition n'aura aucun effet s'il n'y a pas d'organisme chargé de la mise en application, et il me serait pénible de me retrouver ici dans cinq ans pour souligner que la proposition, malgré tous les efforts qui auront été déployés et tous les fonds qui y auront été consacrés, n'aura simplement pas eu l'effet escompté.

Les droits que l'on ne peut faire valoir ne sont pas vraiment des droits. Le rapport Abella reconnaissait que l'application des programmes d'équité en matière d'emploi exige la présence d'un organisme indépendant disposant d'un personnel compétent et des ressources nécessaires pour exercer son mandat, et consultant fréquemment les représentants du monde des affaires, des syndicats et des groupes cibles (Recommandation n° 23). Étant donné que tous les ministères et organismes gouvernementaux devraient, d'après nous, être assujettis aux lois destinées à assurer l'équité en matière d'emploi, nous jugeons préférable de confier à un organisme indépendant, par exemple la Commission canadienne des droits de la personne, la mise en oeuvre des programmes dans ce domaine.

réglementée en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi. Il serait habilité à émettre des lignes directrices en vue d'aider les employeurs à établir des programmes d'équité en matière d'emploi, et il déposerait chaque année un rapport devant le Parlement. Les rapports des différents employeurs seraient également mis à la disposition du public. Les employeurs qui ne présenteraient pas le rapport prescrit seraient passibles d'une amende maximale de 50 000 dollars. Le projet de loi prévoit également l'établissement de règlements précisant la nature des renseignements exigés des employeurs et la marche à suivre pour la présentation des rapports.

Le gouvernement a par ailleurs indiqué que des lignes directrices seront adoptées pour faire en sorte que les fournisseurs de biens et de services au gouvernement fédéral adoptent des programmes d'équité en matière d'emploi. Les entreprises qui ont cent employés ou plus à leur service et qui présentent une soumission pour la fourniture de biens et de services d'une valeur de plus de 200 000 dollars seront tenues de s'engager par écrit à mettre sur pied des programmes d'équité en matière d'emploi, conformément aux critères prévus à cet égard. Des normes seront établies afin d'évaluer dans quelle mesure les fournisseurs se sont acquittés de leurs obligations. Emploi et Immigration Canada sera chargée de surveiller la mise en application des lignes directrices et d'évaluer dans quelle mesure les fournisseurs s'y seront conformés.

Les entreprises qui refuseront de prendre un tel engagement ne seront pas invitées à soumissionner et ne seront pas considérées pour des contrats de plus de 200 000 dollars. Celles qui ne prendront pas les mesures voulues pour assurer la mise en oeuvre d'un programme d'équité en matière d'emploi après s'être engagées à le faire pourront être rayées de la liste des fournisseurs éventuels pour les contrats de plus de 200 000 dollars.

Nécessité d'obliger les employeurs relevant de la compétence fédérale à établir des programmes d'équité en matière d'emploi

Les lignes directrices du Conseil du Trésor de même que les dispositions du projet de loi C-62 et les directives proposées en matière d'obligation contractuelle sont dignes d'éloge. Prises ensemble, ces mesures montrent bien que le gouvernement est décidé à faire en sorte que la plupart des grandes entreprises, relevant de sa compétence, soient tenues de prendre les dispositions nécessaires pour supprimer les pratiques discriminatoires et améliorer les possibilités d'emploi des groupes qui ont eu à souffrir de ces pratiques par le passé et, partant, rétablir l'équilibre. Nous sommes d'accord avec l'approche globale que dénotent les programmes d'équité en matière d'emploi proposés dans le rapport Abella (Recommandation n° 3).

59. Nous recommandons l'adoption de mesures législatives prévoyant l'établissement de programmes d'équité en matière d'emploi au niveau fédéral et obligeant les employeurs : a) à concevoir et à maintenir des pratiques d'emploi visant à lever les obstacles discriminatoires et b) à augmenter au besoin la proportion de femmes, d'autochtones, de personnes handicapées et de membres de minorités visibles données en milieu de travail, sans toutefois qu'il soit nécessaire d'établir des quotas.

Les lignes directrices sur l'action positive dans la Fonction publique, adoptées en 1983, ne s'appliquent pas aux Forces armées ni à la GRC. Par ailleurs, les sociétés de la Couronne et les sociétés réglementées par le gouvernement fédéral qui comptent cent employés ou plus seront assujetties au projet de loi C-62, mais celui-ci ne s'appliquera

Dans l'affaire *Action Travail des Femmes c. Le Canadien National* (1984), un tribunal des droits de la personne a statué que les pratiques que le CN appliquait pour doter des emplois de cols bleus dans la région du Saint-Laurent ont influé de façon négative sur l'emploi des femmes. Le tribunal a ordonné au CN de se conformer à une ordonnance détaillée visant l'établissement d'un programme spécial destiné à supprimer les pratiques discriminatoires à l'égard des femmes. Il lui a également enjoint d'adopter un certain nombre de mesures temporaires, notamment de faire en sorte qu'un emploi de col bleu sur quatre soit dorénavant comblé par des femmes jusqu'à ce que la représentation féminine dans ces emplois atteigne 13 %. Cette mesure a toutefois été renversée par suite d'une décision partagée de la Cour fédérale. Au moment de la rédaction de ce rapport, une demande visant à obtenir la permission d'interjeter appel avait cependant été déposée auprès de la Cour suprême du Canada.

Cette affaire qui traîne en longueur et qui a occasionné des frais considérables demeure toutefois un cas isolé, et vu le peu de succès qu'elle a eu jusqu'à présent pour ce qui est d'obliger les employeurs à cesser leurs pratiques discriminatoires, la Commission souscrit au principe selon lequel les employeurs relevant de la compétence fédérale devraient être obligés par voie législative à mettre sur pied des programmes d'équité en matière d'emploi. Un grand nombre de ces pratiques qui pourraient être supprimées grâce à des programmes d'équité en matière d'emploi peuvent avoir un effet discriminatoire sans pour autant que ce dernier soit évident ou intentionnel. Par conséquent, la Commission n'a pas toute l'autorité voulue pour favoriser l'équité en matière d'emploi, étant donné que, de l'avis de la Cour d'appel fédérale, sa compétence ne s'étend pas à la discrimination systémique (*Les Chemins de fer nationaux et la Commission canadienne des droits de la personne* [1983]). Nous recommandons au chapitre 15 que ce genre de discrimination soit visé par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Projet de loi concernant l'équité en matière d'emploi et obligation contractuelle

Le rapport Abella ayant souligné la nécessité d'établir des programmes d'équité en matière d'emploi, le gouvernement fédéral a déposé en juin 1985 le projet de loi C-62, qui prévoit la mise sur pied de programmes d'équité en matière d'emploi dans toutes les sociétés relevant de la compétence fédérale, y compris les sociétés de la Couronne qui comptent cent employés ou plus. Ses dispositions ne s'appliquent pas toutefois aux ministères et organismes fédéraux, qui sont déjà assujettis aux lignes directrices adoptées par le Conseil du Trésor en 1983, ni aux Forces canadiennes, ni à la GRC.

Aux termes de ce projet de loi, les sociétés visées seraient tenues de prendre des mesures en vue de remédier aux inégalités en matière d'emploi dont sont victimes certains groupes bien précis au sein de la société canadienne, à savoir les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. L'article 4 du projet de loi C-62 stipule que l'équité professionnelle doit être assurée par la suppression des pratiques discriminatoires et par l'instauration des règles et la prise des mesures d'aménagement voulues pour que les membres de ces groupes cibles atteignent un niveau de représentation proportionnel à leur représentation au sein de la population canadienne.

Ce projet de loi obligerait les employeurs à déposer auprès du ministre de l'Emploi et de l'Immigration un rapport sur l'équité en matière d'emploi. Le ministre serait à son tour tenu de faire publiquement état des progrès réalisés par chaque société

nombre restreint d'employés. La GRC a toutefois pris des mesures en vue de favoriser le recrutement de membres des groupes cibles.

Ces lignes directrices obligent les ministères et organismes fédéraux à rédiger des plans d'action en vue de neutraliser les pratiques discriminatoires, à fixer des objectifs numériques et à prendre des mesures spéciales temporaires afin de redresser les effets négatifs de la discrimination antérieure. Ces plans d'action sont censés être mis en oeuvre en 1985 et les résultats évalués à compter de 1987.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor, de concert avec la Commission de la Fonction publique, doit examiner les plans d'action et faire des observations à cet égard aux ministères et aux organismes concernés. Cependant, il semble que plusieurs ministères et organismes n'ont pas respecté la date limite de mise en oeuvre fixée dans les lignes directrices. Par conséquent, bon nombre de ministères et organismes fédéraux n'ont toujours pas mis sur pied des programmes spéciaux visant à assurer l'équité en matière d'emploi.

Emploi et Immigration Canada a, par ailleurs, encouragé, conseillé et aidé les entreprises désireuses d'établir des programmes d'équité en matière d'emploi ou de prendre des mesures en ce sens. Cependant, le nombre d'employeurs ayant signé une entente en vue d'assurer l'équité en matière d'emploi reste peu élevé. Encore une fois, l'approche volontaire semble avoir donné des résultats décevants.

Les initiatives de la Commission canadienne des droits de la personne

En vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission est habilitée à participer activement à l'établissement de programmes d'équité en matière d'emploi. Par suite de l'interdiction contenue dans l'article 10 de la Loi, les pratiques discriminatoires en matière d'emploi peuvent faire l'objet d'une plainte à la Commission. Aux termes du paragraphe 38(1) de la Loi, un conciliateur ou un enquêteur de la Commission peut recommander l'adoption d'un programme spécial comme condition du règlement d'une plainte.

L'article 15 de la Loi stipule que les programmes spéciaux destinés à assurer l'équité en matière d'emploi ne constituent pas des actes discriminatoires. En vertu du paragraphe 15(2), la Commission est habilitée à conseiller et à aider les employeurs qui souhaitent adopter un programme spécial à cette fin. La Commission a publié des lignes directrices sur les «Programmes spéciaux en matière d'emploi : critères de mise en application», mais peu d'employeurs s'en sont inspirés pour mettre sur pied de tels programmes.

Les tribunaux chargés, conformément à la Loi, d'enquêter sur des plaintes ont des pouvoirs encore plus étendus que ceux de la Commission. Aux termes du paragraphe 41(2) de la Loi, de tels tribunaux peuvent ordonner au défendeur d'adopter un programme spécial ou de prendre d'autres mesures. Le libellé de cette disposition semble s'inspirer du Titre VII de la *Civil Rights Act* des États-Unis. La Saskatchewan et le Québec ont adopté des dispositions analogues autorisant le tribunal compétent à imposer la mise sur pied d'un programme obligatoire de promotion sociale. Les dispositions adoptées par d'autres provinces ne visent que des programmes volontaires.

Bien que la Commission canadienne des droits de la personne ait cherché activement à conseiller et à aider les employeurs en ce qui concerne l'établissement de programmes spéciaux, peu d'entre eux ont mis sur pied de tels programmes, soit à titre volontaire, soit comme mesure découlant du règlement d'une plainte.

Le point de vue de la majorité s'accorde avec les recommandations contenues dans le rapport *Obstacles* de même que dans le rapport du Comité parlementaire sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, *L'égalité ga pressé*, et dans le rapport Abella, *Egalité en matière d'emploi*. Tous ces rapports ont été publiés à la suite de consultations exhaustives, et ils se terminent tous sur le même constat, à savoir la nécessité d'assurer l'équité en matière d'emploi par voie législative.

Très peu d'employeurs ont donné suite aux recommandations faites par des organismes comme la Commission des droits de la personne et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada visant l'établissement de programmes volontaires d'équité en matière d'emploi. Le marché du travail atteste toujours l'existence de déséquilibres quantitatifs et qualitatifs. Par conséquent, nous concluons qu'il est temps d'imposer par voie législative l'établissement de programmes d'équité en matière d'emploi.

Programmes d'équité en matière d'emploi

Les initiatives gouvernementales

Au terme de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement a mis sur pied un programme de promotion sociale destiné à accorder aux anciens combattants un traitement préférentiel en matière d'emploi. Le programme a réussi, mais ce fut au détriment des femmes. Nombre d'entre elles ont été exclues ou renvoyées des emplois qu'elles occupaient pendant la guerre, notamment dans les secteurs réservés aux cols bleus. Le programme de recrutement préférentiel des anciens combattants est toujours prévu au nombre des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Plus près de nous, un programme de recrutement massif, entièrement appuyé par chaque nouveau gouvernement, a permis d'accroître la participation des francophones à la Fonction publique fédérale proportionnellement à leur importance numérique au sein de la population canadienne. Ce programme comportait des buts et des objectifs visant à redresser un déséquilibre traditionnel. D'autres programmes, dont la plupart étaient de nature volontaire ou ne prévoyaient pas de mécanismes d'application suffisamment rigoureux, n'ont pas eu le même succès.

Des programmes spéciaux à l'intention des femmes ont été institués dans la Fonction publique fédérale dans les années 1970. D'autres programmes ont été mis sur pied en vue de favoriser la participation des autochtones à la Fonction publique, notamment au ministère des Affaires indiennes et du Nord. La *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* a également été invoquée à l'occasion pour obliger les sociétés se livrant à l'exploitation des ressources à mettre davantage l'accent sur le recrutement et la formation des autochtones.

Depuis 1980, des projets pilotes en matière de promotion sociale ont été établis au Secrétariat du Conseil du Trésor, à la Commission de l'emploi et de l'immigration, au Secrétariat d'Etat, à la Commission de la Fonction publique et à Environnement Canada. C'est grâce à l'expérience ainsi acquise qu'on a pu établir les lignes directrices sur l'action positive qui ont été adoptées par le Conseil du Trésor en 1983. Ces lignes directrices, qui visaient à améliorer les possibilités d'emploi et les avantages professionnels des femmes, des personnes handicapées et des autochtones, ont été modifiées récemment de façon à en étendre l'application aux membres des minorités visibles. La plupart des ministères et organismes fédéraux y sont assujettis, les exceptions notables étant les Forces armées canadiennes, la Gendarmerie royale du Canada et les sociétés de la Couronne et les organismes fédéraux ne comptant qu'un

notamment pour des médicaments, des dispositifs et des appareils spéciaux ainsi que des services de transport extraordinaires, que n'ont pas leurs collègues non handicapés.

Les autochtones sont également marqués par un taux de chômage élevé, qui atteint un niveau environ cinq fois supérieur à celui de la population non autochtone. Ceux qui ont un emploi sont généralement cantonnés dans les secteurs les moins bien payés du marché du travail, qui n'exigent pas de compétences particulières, et touchent un revenu excessivement faible.

Les immigrants nouvellement arrivés au Canada se heurtent, eux aussi, à des difficultés en matière d'avancement professionnel. On les retrouve souvent dans les secteurs les moins bien rémunérés, les moins spécialisés et les plus vulnérables du marché du travail.

D'un point de vue purement économique, l'équité en matière d'emploi est nécessaire si l'on veut éviter le gaspillage de ressources humaines qu'entraînent les pratiques discriminatoires. Une économie saine a besoin de l'apport de toutes les personnes compétentes et désireuses de travailler. En privant les femmes, les membres des minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones de l'égalité des chances et des avantages en matière d'emploi, on ne fait que contribuer à maintenir le coût des programmes d'aide sociale à un niveau élevé.

Besoin de programmes spéciaux

Nombre des témoins que nous avons entendus préconisaient le renforcement et l'élargissement des programmes spéciaux existants en matière d'emploi, de façon que tous les employeurs relevant de la compétence fédérale y soient assujettis. Des propositions en ce sens nous ont été faites, non seulement par des groupes représentant les intérêts des femmes, des personnes handicapées et des minorités visibles, mais aussi par des groupes comme la *Solidarity Coalition of British Columbia*, une organisation largement composée de groupes provinciaux et communautaires, la *Citizens for Public Justice*, un mouvement œcuménique des chrétiens canadiens, et l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Cependant, certains témoins, tels que le professeur Conrad Wymm de l'université de Carleton, étaient contre l'établissement de quotas dans le cadre de programmes spéciaux, tandis que d'autres particuliers et organisations, comme l'Association chrétienne du travail du Canada, s'opposaient à l'adoption de programmes spéciaux. Ils s'inquiétaient notamment du fait que l'admissibilité à l'emploi et à l'avancement serait déterminée en fonction de l'appartenance à un groupe en particulier plutôt qu'en fonction des compétences. Ils étaient également d'avis que les mesures correctives donnent un avantage injuste aux femmes, aux personnes handicapées, aux autochtones et aux membres des minorités visibles. Ils craignaient par ailleurs que les personnes embauchées ou promues en vertu de programmes spéciaux se heurtent à l'hostilité de leurs camarades de travail et que certaines d'entre elles pourraient penser avoir été choisies sur la base de considérations sociales plutôt qu'en vertu de leur propre valeur.

Shari Stein, de la *Coalition for Employment Equity for Disabled Persons*, a exprimé le point de vue de la majorité des témoins qui ont traité de l'équité en matière d'emploi, quand elle a dit au Comité :

Dans une société idéale, l'on peut affirmer que l'action positive n'est pas nécessaire. Mais dans une société comme la nôtre, où l'on juge que certains groupes de personnes, dont les adultes handicapés, sont désavantagés, il faut prendre certaines mesures pour assurer aux handicapés une concurrence égale sur le marché du travail.

La Constitution contient d'autres dispositions qui témoignent d'une préoccupation appropriée à l'intention des groupes défavorisés. Ainsi, l'article 36 précise que le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent, de concert avec les provinces, à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être et à favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances. On retrouve cette même préoccupation à l'article 6, aux termes duquel les dispositions relatives au droit de se déplacer et de gagner sa vie n'ont pas pour objet d'interdire les lois ou les programmes destinés à améliorer la situation de ceux qui sont défavorisés sur le plan social ou économique.

Aussi sommes-nous d'avis que la Constitution consacre le droit de tous les Canadiens de ne pas se voir refuser l'égalité des chances ou des avantages en matière d'emploi pour des motifs sans aucun rapport avec leurs compétences. Par ailleurs, l'amélioration de la situation de groupes qui, par le passé, ont été victimes de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'origine ethnique ou d'autres motifs interdits par l'article 15 de la *Charte*, constitue à notre avis un objectif qui, en raison des garanties constitutionnelles à cet égard, doit être atteint. L'équité en matière d'emploi est un objectif logique, puisque l'égalité d'accès est une condition essentielle de l'utilisation efficace des compétences et des talents qui, autrement, seraient perdus ou sous-utilisés.

Bien que, aux termes du paragraphe 24(1) de la *Charte*, les tribunaux soient habilités à faire respecter le droit au traitement égal en matière d'emploi, nous estimons que le Parlement doit intervenir promptement et efficacement pour assurer l'équité en matière d'emploi au niveau fédéral et favoriser l'adoption de mesures similaires au niveau provincial.

Victimes de pratiques discriminatoires antérieures

La *Charte* accorde une attention particulière aux femmes, aux personnes handicapées, aux autochtones et aux minorités visibles. Ce sont les «groupes cibles» dont nous parlons plus loin dans le présent chapitre. Ces groupes sont mentionnés à l'article 15 de la *Charte*, mais il y a également d'autres articles qui sont tout aussi explicites à cet égard. Ainsi, l'article 25 consacre les droits et libertés des autochtones. L'article 27 stipule que le patrimoine multiculturel des Canadiens doit être maintenu et valorisé. L'article 28 précise que les droits consacrés par la *Charte* sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Diverses études statistiques, dont certaines sont mentionnées dans le *Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi* (Rapport Abella), donnent un triste aperçu des possibilités et des avantages en matière d'emploi de ces groupes cibles. Elles font état du déséquilibre qui existe sur le marché du travail, sur le plan tant de la participation que de la rémunération. Les femmes ont un revenu moyen inférieur, la majorité d'entre elles travaillent dans les secteurs et les catégories d'emploi donnant lieu aux salaires les plus bas, et ne sont pas aussi bien payées que leurs homologues masculins qui remplissent des fonctions identiques ou similaires.

Les personnes handicapées souffrent d'un taux de chômage exceptionnellement élevé. Celles qui ont un emploi ont tendance à être cantonnées dans les secteurs marginaux et peu rémunérateurs du marché du travail. En outre, elles ont des dépenses,

Instituer un programme d'équité en matière d'emploi, ce n'est pas simplement interdire la discrimination au chapitre de l'emploi, mais prendre des mesures concrètes en vue de faire disparaître les obstacles à caractère discriminatoire et redresser les torts causés par la discrimination antérieure. L'employeur peut, grâce à un programme complet, axé sur l'obtention de résultats, repérer et supprimer les règles et les pratiques discriminatoires et rétablir l'équilibre par l'adoption de mesures spéciales appropriées. Le but d'un tel programme est d'assurer l'égalité d'accès à toute personne qualifiée qui serait admissible à un emploi, si ce n'était des conséquences de la discrimination, consciente ou inconsciente. L'objectif visé consiste, non pas à pénaliser qui que ce soit ou à obliger l'employeur à embaucher des personnes incompétentes, mais bien à favoriser la promotion de certaines catégories de la société canadienne qui ont souffert de discrimination par le passé, de façon à rendre équitable la concurrence en matière d'emploi ou d'avancement.

Les programmes d'équité en matière d'emploi définissent la norme que l'employeur doit atteindre. Ces programmes comportent trois aspects essentiels.

1. Mesures visant à assurer l'égalité d'accès, qui sont adoptées après examen complet :
 - a) Des données relatives aux taux de participation ainsi qu'à la répartition des employés dans les différentes catégories d'emploi et de salaire;
 - b) De toutes les règles et pratiques en vigueur, afin de repérer, le cas échéant, les obstacles discriminatoires, pour ensuite les supprimer.
2. Mesures spéciales de redressement ou d'encouragement, comme la formation en cours d'emploi.
3. Objectifs et échéanciers. Il s'agit là d'une composante essentielle de tout programme de promotion sociale ou d'équité en matière d'emploi, qui permet de mesurer l'efficacité des mesures prises.

Les programmes d'équité peuvent également comporter des caractéristiques destinées à répondre aux besoins d'un employeur, d'une région ou d'un secteur de l'économie en particulier. Les programmes spéciaux doivent être souples et bien adaptés à la situation, être examinés périodiquement pour s'assurer qu'ils atteignent le but visé et qu'ils ont toujours leur raison d'être.

Fondements constitutionnels de l'équité en matière d'emploi

La nécessité d'assurer l'équité en matière d'emploi et d'établir des programmes spéciaux destinés à éliminer les pratiques discriminatoires et à redresser les déséquilibres est conforme à l'esprit et à la lettre du paragraphe 15(1) de la *Charte*, tel qu'il doit être interprété à la lumière des autres dispositions de la *Charte*. Le libellé du paragraphe 15(2) est particulièrement heureux, du fait qu'il précise que le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois ou les programmes visant à améliorer la situation de groupes défavorisés en raison de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

L'équité en matière d'emploi

« Il faudra faire de grands efforts pour repérer et supprimer, obstacle par obstacle, tout avantage discriminatoire. Le gouvernement fédéral devrait donner l'exemple en élargissant ses pratiques d'embauche et ses mécanismes de prise de décisions, de manière à s'assurer qu'aucun citoyen n'est victime de discrimination, que tous les Canadiens ont accès à un emploi valable et que tout le monde peut participer de façon équitable à la vie de notre société. »

—Gerald Vandezande, du groupe
Citizens for Public Justice
Propos tenus aux audiences du
Comité à Ottawa

Introduction

L'emploi est un domaine où il importe au plus haut point d'assurer le droit à l'égalité et au même bénéfice de la loi pour tous, car le travail est une activité qui permet aux Canadiens de devenir indépendants et d'assumer pleinement leur rôle au sein de la société. L'équité en matière d'emploi est un moyen de faire disparaître la discrimination dont sont victimes certains Canadiens dans ce domaine. Il s'agit, selon le juge Rosalie Abella, d'une « stratégie conçue pour effacer les effets actuels et résiduels des actes de discrimination et pour rendre équitable la concurrence pour les possibilités d'emploi pour ceux et celles qui ont été arbitrairement exclus. Elle nécessite un dosage particulier de plusieurs éléments, à savoir ce qui est indispensable, ce qui est équitable et ce qui est réalisable dans le milieu de travail ».

Certes, dans le meilleur des mondes, les travailleurs devraient être recrutés et promus selon le mérite, la compétence étant l'unique critère en matière d'emploi. Il faut cependant reconnaître que nous sommes loin de cet idéal. En effet, le régime du mérite n'a pas donné les résultats voulus pour certains groupes. Aussi les programmes d'équité en matière d'emploi jouent-ils un rôle important dans le redressement des inégalités existantes, dues à la discrimination.

La dévolution et la transférabilité des pensions constituent les inquiétudes générales d'une main-d'œuvre canadienne appelée toujours plus à se déplacer, mais revêtent une signification particulière pour les travailleurs à temps partiel. Les emplois à temps partiel sont souvent à court terme, de telle sorte que rares sont les travailleurs à temps partiel susceptibles de rester dans un poste suffisamment longtemps pour pouvoir bénéficier de l'attribution de droits à une pension. Nous savons que le Budget fédéral de 1985 a proposé une modification de la *Loi sur les normes de prestations de pension* afin de permettre que les prestations de pension puissent être versées après deux ans et que d'autres suggestions ont été faites en vue d'améliorer la transférabilité des pensions. Il est donc important de garder à l'esprit les soucis des employés à temps partiel quand viendra le moment d'étudier ces diverses questions.

58. Nous recommandons que les lois fédérales et les régimes de retraite prennent en considération les besoins particuliers des employés à temps partiel afin que ceux-ci puissent bénéficier plus tôt de la dévolution et de la transférabilité de leurs droits à une pension.

Nos recommandations concernant le travail à temps partiel sont de nature générale, et ce, pour plusieurs raisons. Cette question fort complexe a des répercussions provinciales et fédérales qui ne peuvent être étudiées isolément. Le rapport de la Commission Wallace illustre la portée des questions en cause et les difficultés à établir des normes applicables aux différents types de travail. Les mémoires adressés au Comité font état des préoccupations des employés à temps partiel et confirment notre opinion que le gouvernement fédéral devrait donner l'exemple et faire le nécessaire pour que les employés à temps partiel soient traités équitablement et uniformément en comparaison avec les employés à temps plein occupant des postes analogues.

Les avantages statutaires du type de ceux prévus dans le *Code canadien du travail*, tels que les vacances, les jours fériés payés, les congés de maladie et les congés de maternité, devraient être offerts à tous les employés à temps partiel, y compris les employés saisonniers, au *pro rata*.

55. Nous recommandons que les lois et politiques fédérales soient modifiées de telle sorte que les employés à temps partiel, y compris les employés saisonniers, bénéficient des mêmes avantages statutaires que les travailleurs à temps plein, au *pro rata* de leurs heures de travail.

En ce qui concerne les régimes de pensions contributifs et les programmes d'assurance, leur cas est particulier puisque leur bonne gestion exige généralement un certain degré de certitude. Lorsque les heures de travail sont très peu nombreuses, l'admissibilité à un régime de pensions pour les employés à temps partiel entraîne, pour les employeurs, des coûts disproportionnés par rapport aux avantages obtenus. Il serait donc souhaitable d'établir des critères minimaux. En outre, il serait difficile pour les employeurs d'établir des mécanismes d'administration des cotisations de travailleurs qui ne restent à leur service que peu de temps. Nous pensons qu'il est sans doute nécessaire de fixer une période réaliste d'emploi continu ou régulier comme critère d'admissibilité.

Nous convenons donc que, tant du point de vue de l'employeur que du point de vue de l'employé, il est sans doute souhaitable d'admettre certaines exceptions à l'admissibilité aux régimes de pensions et d'assurance, mais il est tout à fait hors de question de fonder ces distinctions sur l'âge ou sur tout autre facteur illicite aux termes de l'article 15 de la *Charte*. En conséquence, nous rejetons l'idée de la Commission Wallace qui recommande que les personnes de moins de 25 ans soient exemptées de la participation à des régimes de pensions et d'assurance, même si cette pratique est admise par le Règlement sur l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aux régimes de prestations.

56. Nous recommandons que les lois et politiques fédérales soient modifiées de façon que les employés à temps partiel, y compris les employés saisonniers, qui ont travaillé huit heures par semaine ou plus pour le même employeur pendant plus d'un an, puissent contribuer au *pro rata* de leurs heures de travail aux régimes de pensions et d'assurance visant les travailleurs à temps plein.

Ces mêmes considérations s'appliquent aux conditions d'admissibilité prévues par la *Loi sur l'assurance-chômage*. Bien que nous estimions que la limite de quinze heures par semaine soit trop élevée, nous ne sommes pas en faveur d'une extension des prestations à tous les employés à temps partiel au prorata de leurs heures de travail, compte tenu des difficultés administratives que les employeurs et le gouvernement pourraient rencontrer. Nous insistons fortement pour que la révision en cours de la *Loi sur l'assurance-chômage* tienne compte des besoins des travailleurs à temps partiel, au moment d'examiner les conditions d'éligibilité. Nous recommandons que la limite de quinze heures soit baissée et, sans vouloir aller jusqu'à indiquer précisément ce qu'elle devrait être, nous conseillons vivement qu'elle ne soit pas inférieure à huit heures par semaine.

57. Nous recommandons que le nombre de quinze heures par semaine, exigé pour qu'un employé puisse cotiser et bénéficier des prestations en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, soit réduit afin de mieux tenir compte des horaires de travail des employés à temps partiel, mais que la limite fixée ne soit pas inférieure à huit heures par semaine.

motif justifié. La distinction est établie non d'après le nombre d'heures de travail ou la catégorie de l'emploi, mais d'après la régularité et la continuité de l'emploi. Les employés à temps partiel seraient déjà mieux protégés s'ils pouvaient bénéficier des régimes négociés par les syndicats.

Dans son étude, le Comité a été frappé, d'une part, par la difficulté d'aboutir à une définition exhaustive et juste du travail à temps partiel aux fins de l'admissibilité aux prestations et, d'autre part, par le manque d'uniformité des lois fédérales touchant les employés à temps partiel. Nous ne tenons pas à proposer une définition générale fondée sur les heures de travail, parce que nous nous rendons compte que certaines variations seront dictées par la nature des dispositions des règlements et des lois du gouvernement fédéral que nous avons étudiés. Cependant, nous recommandons fortement que ces dispositions englobent le plus possible d'employés à temps partiel.

La Loi sur le Régime de pensions du Canada et la Loi sur l'assurance-chômage sont des lois complexes qu'il est difficile de modifier au coup par coup. Le Régime de pensions du Canada est un régime de cotisations, visant tant les salariés que les personnes travaillant à leur propre compte, pour lequel il semble nécessaire d'exiger un revenu minimal ouvrant droit à des prestations. Le plafond de 2 300 dollars (1985) exclut peut-être certains travailleurs, mais nous ne sommes pas convaincus qu'une telle condition soit totalement mal fondée. Le fait que dans la *Loi sur l'assurance-chômage* il soit requis quinze heures de travail par semaine ou 20 % du plafond des gains hebdomadaires exclut certes de nombreux employés à temps partiel, mais là encore, l'imposition d'un seuil semble justifiée. Le défi consiste à fixer les critères à un niveau raisonnable et juste en tenant compte des intérêts et des attentes légitimes des employés à temps partiel.

Le Comité a eu l'avantage de pouvoir s'inspirer des recommandations de la Commission Wallace, qui portent toutes sur les problèmes du travail à temps partiel. Le Comité et la Commission Wallace n'avaient évidemment pas le même mandat, mais nous sommes d'accord avec un bon nombre des recommandations de cette commission, puisque celles-ci correspondent à notre objectif : tenter de donner aux employés à temps partiel le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi.

La Commission Wallace s'est demandée si le gouvernement devait adopter une définition très vaste qui engloberait tous les types d'employés à temps partiel ou si cette définition, particulièrement à des fins législatives, ne devait comprendre que les employés à temps partiel réguliers. L'un des facteurs ayant fait pencher la balance en faveur d'une définition vaste a été le résultat d'une étude préparée pour la commission. Dans cette étude, on fait état de la grande diversité des horaires de travail des employés à temps partiel, diversité qui appelle une norme souple. Une définition étroite du travail à temps partiel fondée sur un nombre minimum d'heures par semaine ou par mois exclurait un grand nombre de travailleurs. Nous pensons qu'une large définition est souhaitable et qu'elle devrait englober toutes les catégories de travailleurs, y compris les employés saisonniers. Nous devrions, notamment, adopter la définition de la Commission Wallace, selon laquelle un travailleur saisonnier est un employé engagé pour répondre aux variations saisonnières de la demande d'un employeur ou pour fournir un travail donné au cours d'une certaine partie de l'année.

54. Nous recommandons l'adoption d'une définition du travail à temps partiel qui engloberait toutes les catégories de travail à temps partiel, y compris le travail saisonnier, comme suit : un travailleur à temps partiel est un employé qui effectue un nombre d'heures de travail inférieur au nombre hebdomadaire ou mensuel fixé normalement pour des personnes occupant des postes analogues.

leurs heures régulières, ils ne dépassent pas nécessairement les heures normales de travail, c'est-à-dire les heures normales de travail à *temps plein*. Jusqu'à ce que le *Code canadien du travail* soit modifié en 1984, de nombreux employés à temps partiel qui y étaient assujettis n'étaient pas payés pour les jours fériés, parce qu'il fallait pour cela avoir travaillé quinze jours pendant la période de trente jours précédant le congé. Cette disposition du code, qui, à première vue, aurait exclu de nombreux travailleurs à temps partiel, a été modifiée de façon que les employés, qui ne satisfont pas au critère à cause de leurs heures de travail, soient compensés *proportionnellement* (article 56(3)). Le code prévoit des congés de maladie et des congés de maternité *au prorata* mais, comme on l'a déjà dit, les employés qui travaillent moins de quinze heures par semaine ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage en période de congé de maladie ou de congé de maternité.

Le dernier budget fédéral (mai 1985) annonçait différentes modifications susceptibles d'améliorer les perspectives de retraite des employés à temps partiel, notamment la modification de la *Loi sur les normes des prestations de pension*, qui fixerait des normes minimales pour les régimes de pensions établis par les sociétés faisant affaire avec le fédéral et par les sociétés de la Couronne, afin qu'il puisse y avoir dévolution des droits à la pension après deux ans. La loi serait également modifiée afin que les travailleurs à temps partiel qui ont gagné au moins 35 % des gains annuels maximums ouvrant droit à pension en vertu du Régime de pensions du Canada (c'est-à-dire ceux ayant gagné 8 190 dollars, le maximum pour 1985) pendant deux années consécutives chez le même employeur soient désormais admissibles au régime de pensions offert aux travailleurs à temps plein du même groupe professionnel. Les employés pourraient aussi créer des régimes distincts offrant des avantages équivalents aux travailleurs à temps partiel. Ces propositions représentent certes un progrès, mais elles n'auront probablement pas d'effets concrets considérables, parce que le seuil des gains demeure suffisamment élevé pour exclure de nombreux employés à temps partiel.

Protection des régimes de prestations

Nous nous sommes aussi intéressés au point de vue des employeurs, qui est bien exposé dans le rapport de la Commission Wallace. Si l'on force les employeurs à cotiser davantage que maintenant à divers régimes de prestations pour leurs employés à temps partiel, l'augmentation des coûts directs et des frais d'administration sera telle que bon nombre d'employeurs embaucheront beaucoup moins d'employés à temps partiel. Parallèlement, du point de vue des employés, il y a peu de doute que beaucoup de travailleurs à temps partiel, particulièrement chez les jeunes et les bas salaires, n'accepteraient pas de bon gré de consacrer une partie de leur salaire à des cotisations à des régimes de prestations. En dernière analyse, cependant, nous pensons que les facteurs pécuniaires, bien qu'importants pour de nombreux employeurs et certains employés, ne doivent pas l'emporter sur les principes de justice.

Une définition uniforme

C'est au Conseil canadien des relations du travail qu'il est revenu de déterminer, en vertu du *Code canadien du travail*, quels employés à temps partiel pourraient devenir membres de la même unité de négociation que les employés à temps plein et, par conséquent, avoir droit aux mêmes avantages. Dans une série de causes entendues depuis 1975, le Conseil a suivi la politique générale qui consiste à inclure les employés à temps partiel dans la même unité de négociation que les employés à temps plein, sauf

La législation et les interventions fédérales influent à plusieurs égards sur le travail à temps partiel. La *Loi sur l'assurance-chômage* et le Régime de pensions du Canada s'appliquent théoriquement à tous les Canadiens qui entrent dans la population active. Or, comme la *Loi sur l'assurance-chômage* dispose qu'une personne doit travailler au moins quinze heures par semaine ou gagner au moins 20 % du plafond des gains par semaine (92 dollars en 1985) pour être admissible aux prestations, de nombreux travailleurs à temps partiel ne peuvent toucher de prestations en cas de perte d'emploi, de grossesse ou de maladie (article 13(1) du Règlement). Comme beaucoup d'employés à temps partiel (près de 40 %) travaillent moins de quinze heures par semaine, un grand nombre n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage. La Commission Wallace et le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, ainsi que le *Charter of Rights Educational Fund* dans son *Report on the Statute Audit Project*, ont tous recommandé que cette situation soit assouplie. Quant au Régime de pensions du Canada, étant donné que la première tranche de 2 300 dollars est exemptée de cotisations, il est mal adapté à la situation des travailleurs à temps partiel, en ce sens que ceux qui touchent un salaire moindre ne peuvent y cotiser. En assouplissant les critères de ce Régime, le Parlement répondrait à un besoin que de nombreux groupes n'ont pas manqué de signaler.

Plus précisément, le *Code canadien du travail* prescrit des normes d'emploi aux sociétés de la Couronne fédérales et aux employeurs réglementés par les autorités fédérales, comme les banques et les compagnies aériennes. Environ 10 % des employés visés par le Code et environ 4,5 % des fonctionnaires travaillent à temps partiel. Bien que le nombre de ceux assujettis aux lois fédérales soit nettement inférieur à celui des employés régis par les lois provinciales, il reste cependant que le Parlement et le gouvernement du Canada ont un rôle de chef de file à jouer au sein du régime fédéral canadien en fixant des normes appropriées.

Les régimes de pensions, tant publics que privés, posent un problème épineux dans le cas des travailleurs à temps partiel. Le Régime de pensions du Canada et d'autres lois relatives aux pensions, qui ont manifestement été conçus en fonction des travailleurs à temps plein, sont mal adaptés à la situation des employés à temps partiel. Par ailleurs, de nombreux fonctionnaires qui travaillent à temps partiel ne sont pas admissibles à la pension prévue par la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, dont le Règlement stipule que seuls les employés qui travaillent plus de trente heures par semaine peuvent cotiser au régime.

La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique exclut de la couverture les employés travaillant moins d'un tiers des heures normales. Cela signifie que les travailleurs en deçà de ce seuil ne peuvent être membres des syndicats de la Fonction publique et ne peuvent bénéficier des avantages dont jouissent les employés à temps plein. La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* contient des dispositions analogues : ceux qui travaillent moins d'un tiers des heures normales se voient refuser certains droits, notamment celui de participer aux concours internes organisés pour des postes vacants.

Il y a également des cas où de nombreux employés à temps partiel ne sont pas admissibles à certaines prestations, parce que celles-ci ont été conçues essentiellement à l'intention des travailleurs à temps plein. Par exemple, ceux qui travaillent moins d'un tiers des heures normales dans la Fonction publique ont rarement droit à une rémunération pour heures supplémentaires, parce que même s'ils travaillent au-delà de

En 1981, on considèrerait que les travailleurs à temps partiel représentaient 13,5 % de la population active, alors qu'en 1985, la proportion est passée à plus de 15 %. Les experts prédisent que cette formule de travail devrait connaître encore plus de succès dans les années à venir. Dans son rapport intitulé *Le travail à temps partiel au Canada* (1983), la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel (Commission Wallace) prévoit que les employés à temps partiel représenteront de 15 à 19 % de l'ensemble de la population active à la fin du siècle. Nous avons déjà passé le cap des 15 % et des projections d'autres sources nous donnent à penser que l'estimation de la Commission est prudente. Tout tend à démontrer en effet que cette progression se poursuivra. Il est donc important de prendre véritablement conscience de l'apport économique croissant des travailleurs à temps partiel et de modifier nos lois et nos politiques en conséquence.

Diverses raisons font du travail à temps partiel une option intéressante. Des études ont montré que la propension au travail à temps partiel est plus élevée chez ceux qui entrent pour la première fois sur le marché du travail et chez ceux qui approchent de la retraite. Les femmes constituent cependant un cas particulier, en ce sens qu'elles sont nombreuses à travailler à temps partiel pendant leurs meilleures années d'activité. Les statistiques sont éloquentes : plus de 60 % des femmes qui travaillent à temps partiel sont mariées et ont entre 25 et 44 ans. Pour beaucoup d'entre elles, le travail à temps partiel constitue une option utile et souvent même nécessaire pour subvenir aux besoins de leur famille. Il leur permet à la fois d'assumer leurs responsabilités familiales et de contribuer au budget de la famille. Il est malheureux de constater que ce sont encore les femmes qui doivent supporter la majeure partie du fardeau que représentent l'entretien ménager et le soin des enfants.

Les jeunes qui travaillent à temps partiel ont souvent des obligations — par exemple leurs études qu'ils doivent payer — qui les empêchent de travailler à temps plein. Soixante-sept pour cent des jeunes qui travaillent à temps partiel sont des étudiants. Quant aux autres, ils travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à plein temps en période de chômage élevé. On aurait tort de sous-évaluer ces jeunes en leur refusant la part qui leur revient des avantages rattachés à un emploi.

Pour ceux ayant dépassé un certain âge, le travail à temps partiel est souvent le meilleur moyen de continuer à travailler sans obligations excessives. Si l'on substitue à la retraite obligatoire une approche plus souple de la retraite, comme on le propose dans le présent rapport au chapitre 3, il faudra penser à faire du travail à temps partiel une possibilité intéressante pour les personnes d'un certain âge. On y arrivera notamment en exigeant que les employés à temps partiel bénéficient d'une part équitable des avantages d'un emploi.

Nous partageons les inquiétudes de syndicats comme l'Association canadienne des employés du transport aérien qui craignent, ainsi qu'ils l'ont précisé en apportant leur témoignage devant le Comité, que les emplois à temps partiel ne se multiplient au détriment des emplois à plein temps. Plusieurs conflits de travail récents ont achoppé sur la question du travail à temps partiel. Les syndicats en cause, ainsi que d'autres, appréhendent en effet que de gros employeurs, par souci d'économie, tentent de réduire leurs effectifs à plein temps pour les remplacer par des employés à temps partiel. Ces craintes seraient beaucoup moins vives si les travailleurs à temps partiel jouissaient d'un statut analogue à celui des travailleurs à temps plein.

représentées par rapport à leur proportion dans l'ensemble de la population. On peut par conséquent considérer comme une forme de discrimination systémique fondée sur le sexe ou l'âge le fait que les législatures et les gouvernements n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient pour protéger suffisamment les travailleurs à temps partiel et pour veiller à ce qu'ils jouissent d'avantages égaux. En ce qui concerne les femmes, ce raisonnement a été soumis au Comité par le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme dans les termes suivants :

Le libellé de la loi ne serait donc pas manifestement discriminatoire envers les femmes et, pourtant, la majorité des travailleurs à temps partiel sont des femmes. En tant que groupe, les femmes auraient donc à subir les conséquences disproportionnées et préjudiciables d'une loi qui stipulerait une telle exclusion. Ces conséquences préjudiciables constituent en réalité une forme de discrimination systémique.

[...] il est rare que le libellé d'une loi exclue délibérément les femmes. La discrimination systémique est beaucoup plus profondément ancrée dans le système. D'autre part, elle entraîne pour les femmes, en tant que groupe, des conséquences désastreuses sur le plan économique.

Aux yeux de plusieurs membres du Comité, le fait que les travailleurs à temps partiel ne jouissent pas d'avantages comparables à ceux dont bénéficiaient les travailleurs à temps plein ne constitue pas en soi une discrimination systémique envers les femmes ou les jeunes. En revanche, tous les membres du Comité conviennent que la situation des travailleurs à temps partiel devrait être étudiée sur la base de principes généraux d'égalité. De toute évidence, il existe des considérations d'équité qui transcendent la lettre et l'esprit de l'article 15 de la *Charte* et dont il faut tenir compte dans tout examen de la situation des employés à temps partiel.

La question du travail à temps partiel est rendue complexe notamment par l'abondance des catégories et des définitions. Les employés à temps partiel peuvent être réguliers, temporaires, occasionnels ou saisonniers. La diversité des critères d'admissibilité aux prestations ou à la protection en vertu de lois différentes entraîne l'application de diverses conceptions du travail à temps partiel selon les fins visées.

On peut résumer ainsi la situation des personnes travaillant à temps partiel :

- Elles touchent souvent un salaire horaire inférieur à celui de leurs homologues à temps plein;
- Elles n'ont pas toujours droit aux prestations d'assurance-chômage;
- La plupart n'ont pas le droit de cotiser aux régimes de pensions et aux autres régimes de prestations à quote-part patronale;
- Elles n'ont pas toujours droit aux congés de maladie, aux congés annuels ou aux jours fériés payés;
- Elles ne peuvent pas toujours participer au Régime de pensions du Canada ou au Régime des rentes du Québec.

Si cette situation persiste, c'est que la plupart des lois sur les normes d'emploi et sur les avantages sociaux ont été élaborées surtout en fonction des travailleurs à plein temps.

Le travail à temps partiel

«J'étais dans les affaires, je me suis retirée juste l'an dernier et j'ai travaillé un peu à temps partiel avant de décider de prendre ma retraite. Je peux donc certainement voir les besoins de changements dans le domaine du temps partiel. Les travailleurs à temps partiel sont certainement victimes de discrimination. Ce qui me surprenait beaucoup, bien que j'avais choisi de faire ce travail, était que l'on s'attendait à ce que vous en sachiez autant que des travailleurs à temps plein et que vous preniez les mêmes responsabilités; vous étiez mis sur la sellette pour les mêmes choses. Pourtant vous n'aviez pas le moindre avantage.»

—Mme Grace Hume, Fédération
canadienne des clubs de femmes de
carrières libérales et commerciales,
dans son témoignage devant le
Comité à l'audience d'Edmonton

Introduction

Bien des organismes et des particuliers ont saisi le Comité des problèmes des employés à temps partiel. De façon générale, ils recommandent tous l'adoption de mesures législatives garantissant aux travailleurs à temps partiel, qui constituent une minorité notable de la population active, des avantages proportionnellement égaux à ceux des travailleurs à plein temps.

La majorité des membres du Comité considèrent le manque d'avantages accordés aux travailleurs à temps partiel, par rapport à leurs homologues à temps plein, comme un exemple de discrimination systémique, tel que mentionné au chapitre 1, ce qui va à l'encontre de l'article 15. Étant donné que la plupart des travailleurs à temps partiel sont des femmes, ce sont elles qui doivent supporter les répercussions de lois favorisant davantage le travail à temps plein que celui à temps partiel.

En effet, si l'on répartit cette population selon le sexe, on se rend compte que 72 % des personnes travaillant à temps partiel sont des femmes. Quant à l'âge, 44 % sont des jeunes de 15 à 24 ans. Force est de constater que ces deux groupes sont nettement sur-

- Chaque affaire mettant en cause un délinquant ou un inculpé atteint de déficience mentale devrait faire l'objet d'un examen par un organisme quasi judiciaire indépendant dont la recommandation lie le lieutenant-gouverneur.

53. Nous recommandons que le ministre de la Justice apporte, à la première occasion, des modifications au *Code criminel* de manière à supprimer les cas où une personne atteinte de déficience mentale ne bénéficie pas d'une protection égale ni du bénéfice égal de la loi.

Autres questions

Le processus de sélection fondé sur l'examen médical prévu aux termes de la *Loi sur l'immigration* peut avoir pour effet d'interdire l'admission au Canada de certaines personnes atteintes de déficience physique ou mentale. Au chapitre 8, nous avons parlé des exigences médicales auxquelles les immigrants éventuels doivent satisfaire et avons recommandé leur révision. Nous traitons de la situation en milieu de travail de la personne atteinte d'une déficience mentale ainsi que de celle souffrant d'une déficience physique dans un prochain chapitre, qui porte sur l'égalité en matière d'emploi (chapitre 13).

La Saskatchewan Voice of the Handicapped, la Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, la Canadian Advocate Office ainsi que l'Association canadienne pour la santé mentale nous prient instamment de recommander qu'on modifie le *Code criminel* afin que les déficients mentaux soient traités de façon équitable et efficace, dans un environnement le moins restrictif possible.

En examinant les dispositions du *Code criminel* traitant des délinquants atteints de déficience mentale, nous avons relevé un certain nombre de mesures qui peuvent ne pas accorder une protection égale ni un bénéfice égal de la loi aux déficients mentaux :

- Une personne jugée inapte à subir son procès de même qu'une personne acquittée, pour cause d'aliénation mentale, peuvent être visées par des mandats du lieutenant-gouverneur, même si, dans le système pénal, leurs statuts respectifs diffèrent, l'une n'ayant pas été jugée alors que le cas de l'autre a été porté devant les tribunaux;
- Les personnes acquittées d'un acte criminel, pour cause d'aliénation mentale, sont assujetties à un mandat du lieutenant-gouverneur, tandis que ne le sont pas celles à l'endroit desquelles est rendu un même verdict, mais pour une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité;

- Les personnes acquittées, pour cause d'aliénation mentale, sont assujetties à un mandat du lieutenant-gouverneur, tandis que ne le sont pas celles qui plaident avec succès l'irresponsabilité due à des mécanismes automatiques;
- Une personne reconnue coupable d'un délit et qui devient déficiente mentale dans un pénitencier provincial est assujettie à un mandat du lieutenant-gouverneur, tandis que ne l'est pas une personne dans la même situation qui est détenue dans un pénitencier fédéral;

- Une personne assujettie à l'autorité d'une commission d'examen des cas de personnes visées par un mandat du lieutenant-gouverneur bénéficie, en matière de procédure et de constitution de la preuve, de mesures de protection moindre que celle qu'on offre à une personne assujettie à une loi provinciale régissant la santé mentale.

Les modifications au *Code criminel* que proposera le ministre de la Justice comme suite au projet de révision du droit criminel doivent corriger efficacement ces anomalies et ces contradictions, et reposer sur les principes généraux suivants :

- L'établissement de la culpabilité devrait être distingué de l'établissement de l'aptitude mentale;
- L'inculpé atteint de déficience mentale devrait bénéficier de toutes les mesures de protection en matière de procédure et de constitution de la preuve;
- Un tribunal saisi d'une affaire mettant en cause un déficient mental devrait pouvoir disposer de tout un ensemble de mesures de détention et de traitement;
- Dans chaque cas, le tribunal devrait imposer la mesure la moins restrictive possible à l'inculpé ou au délinquant atteint de déficience mentale;

Les requérants qui demandent des prestations spéciales, y compris des prestations de maladie, doivent justifier de vingt semaines d'emploi assurables.

Les déficients mentaux épisodiques sont traités de façon injuste par les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage*; en effet, pour toucher des prestations de maladie, ils doivent cotiser encore plus longtemps que les requérants de prestations ordinaires. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, la distinction établie entre la période d'admissibilité aux prestations ordinaires et celle qui rend le requérant admissible aux prestations spéciales va à l'encontre des dispositions de l'article 15 de la *Charte*. Nous avons recommandé, dans ce chapitre, de modifier la *Loi sur l'assurance-chômage* de manière à ce que la période d'admissibilité aux prestations spéciales soit la même que dans le cas des prestations ordinaires.

Code criminel

Les dispositions du *Code criminel* traitant des délinquants atteints de désordre mental font l'objet d'un examen critique depuis de nombreuses années. En 1976, la Commission de réforme du droit du Canada a déposé un rapport intitulé *Désordre mental dans le processus pénal*. En 1981, le Comité spécial de la Chambre des communes concernant les invalides et les handicapés a recommandé, dans son rapport intitulé *Obstacles*, de modifier le *Code criminel* de manière à remplacer les mandats du lieutenant-gouverneur, à définir les droits des malades et des déficients mentaux, et à accorder aux accusés les mêmes garanties procédurales à chaque étape du processus pénal.

Grâce en partie à ce rapport, le Service de révision du droit pénal du ministère de la Justice a lancé une étude sur la déficience mentale; ses responsables viennent de mettre fin à leurs consultations et ont présenté leurs conclusions au ministre. Dans une allocution prononcée le 19 août 1985 à Halifax devant l'Association du barreau canadien à l'occasion de sa réunion annuelle, le ministre de la Justice a déclaré que des modifications au *Code criminel* portant sur les délinquants atteints d'aliénation mentale seraient bientôt soumises au Parlement.

S'il existe des raisons suffisantes de croire que, pour cause d'aliénation mentale, l'inculpé est inapte à présenter valablement sa défense, un tribunal peut à tout moment, avant de rendre son verdict, entendre des témoignages à ce sujet. Si l'inculpé est considéré comme n'étant pas en état de subir son procès, le tribunal ordonne qu'il ou elle soit tenu(e) sous garde jusqu'à ce que le bon plaisir du lieutenant-gouverneur de la province soit connu. En outre, un inculpé acquitté d'un acte criminel, pour cause d'aliénation mentale, doit être tenu sous garde jusqu'à ce que le bon plaisir du lieutenant-gouverneur soit connu.

Les personnes jugées incapables de subir leur procès ou qui sont acquittées d'un acte criminel pour cause d'aliénation mentale, peuvent être détenues pendant une période indéterminée en vertu d'un mandat du lieutenant-gouverneur. Le *Code criminel* confère aux provinces le pouvoir discrétionnaire de constituer des commissions d'examen des cas de personnes visées par un mandat du lieutenant-gouverneur. Dès qu'une commission de ce genre est mise sur pied, celle-ci doit revoir périodiquement chaque mandat. Les avis qu'elle émet n'ont qu'une valeur consultative et ne lient aucunement ni le Cabinet de la province ni le Procureur général qui exerce habituellement les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en la matière. Les procédures d'audience varient d'une commission à l'autre et d'une province à l'autre.

Les déficiences mentales ne sont pas toutes semblables. Il existe des déficiences à court terme ou temporaires, des déficiences à long terme et des déficiences épisodiques qui ne se manifestent que pour des périodes de temps limitées. Quelques déficiences sont totalement invalidantes alors que d'autres ne réduisent que dans certaines circonstances la faculté qu'ont divers patients de pouvoir se prendre en charge eux-mêmes. Les personnes atteintes de déficience mentale ne sont pas nécessairement toujours moins aptes que les autres à voter de façon avisée.

Le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, dans son rapport de 1981 intitulé *Obstacles*, le directeur général des élections, dans son rapport statutaire de 1984, de même que le Comité permanent de la Chambre des communes sur les privilèges et élections, dans une motion présentée en avril 1985, ont tous demandé le réexamen du paragraphe 14(4) de la *Loi électorale du Canada*. Au cours de nos audiences, la *Coalition of Provincial Organizations of The Handicapped*, les *British Columbians for Handicapped People*, l'*Alberta Committee of Consumer Groups of Handicapped People*, la *Saskatchewan Voice of the Handicapped*, le *Psychiatric Patient Advocate Office*, la Commission canadienne des droits de la personne, la *Canadian Association for Community Living* ainsi que l'Association canadienne pour la santé mentale ont tous, pour leur part, réclamé l'abrogation de cette disposition.

L'Ontario a modifié sa loi électorale pour permettre de voter à tous ceux qui se trouvent dans des établissements psychiatriques ou dans des institutions pour déficients mentaux. Cette modification a été mise à l'essai pour la première fois au cours des élections de mai 1985. Les bénéficiaires ont été informés de leur droit de vote. Des bureaux de scrutin ambulants ont circulé dans les salles pour faciliter le vote. Les établissements psychiatriques ayant été désignés sections rurales, les électeurs ont pu s'inscrire jusqu'au jour du scrutin inclusivement. Dans les dix établissements psychiatriques de l'Ontario 58,9 % des résidents ayant droit de vote ont pu être recensés, et de ce nombre 70 % ont effectivement voté le jour du scrutin.

Refuser le droit de vote aux personnes qui se trouvent dans des établissements psychiatriques revient à les priver, en raison de leur déficience mentale, d'un bénéfice de la loi. Même s'il est parfois justifié de refuser ce droit à certains, ce n'est pas une raison pour exclure en bloc tout un groupe. Les déficients mentaux devraient être assujettis aux mêmes règles que les autres Canadiens quand il s'agit de procéder à un recensement et d'exercer le droit de vote que confère la *Loi électorale*.

52. Nous recommandons d'abroger l'alinéa 14(4)F) de la *Loi électorale du Canada* afin que les déficients mentaux aient le même droit d'être recensés et de voter que tous les autres Canadiens.

Loi sur l'assurance-chômage

L'assurance-chômage est conçue comme étant une mesure de remplacement du revenu destinée à contrebalancer les conséquences de pertes d'emploi temporaires et involontaires. On insiste moins maintenant sur la nécessité pour le requérant d'être disponible pour travailler, étant donné qu'on a ajouté les prestations de maladie, de maternité et d'adoption, connues également sous le nom de prestations spéciales.

Les requérants qui présentent des demandes de prestations d'assurance-chômage ordinaires doivent justifier de dix à quatorze semaines d'emploi assurables (à moins d'être des personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active).

Britannique, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et des Territoires du Nord-Ouest, le handicap mental ou la déficience mentale constitue un motif de distinction illicite en ce qui a trait à la fourniture d'installations et de services destinés au public ainsi que dans le domaine de l'emploi. Les législations de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick en matière de droits de la personne contiennent toutes deux une définition de la déficience mentale. Au paragraphe 9(b) du Code des droits de la personne de l'Ontario, on définit le terme «infirmité» comme tout état de déficience mentale ou d'affaiblissement intellectuel, de difficulté d'apprentissage ou de trouble mental. De même, la loi du Nouveau-Brunswick, comprend dans sa définition tout autant l'état de déficience mentale ou d'affaiblissement intellectuel que la difficulté d'apprentissage ou l'état de trouble.

L'Association canadienne pour enfants et adultes ayant des troubles d'apprentissage (ACEATA) nous a révélé que 1,5 million de Canadiens souffrent de divers types de difficultés d'apprentissage. Cette association demande instamment que l'article 15 soit interprété comme incluant les difficultés d'apprentissage, qui sont des incapacités à la fois mentales et physiques, au nombre des motifs de distinction illicite.

Nous appuyons cette recommandation et allons même plus loin. Nous estimons que le concept de déficience mentale doit être pris au sens large, de façon à accorder la plus grande protection possible aux personnes concernées. À l'instar de la législation du Nouveau-Brunswick et du Code des droits de la personne de l'Ontario, nous demandons instamment qu'aux termes de l'article 15 de la *Charte*, la déficience mentale soit interprétée de façon à inclure l'état de déficience mentale ou d'affaiblissement intellectuel, les difficultés d'apprentissage et les troubles mentaux. Cette interprétation libérale devrait aussi comprendre les déficiences mentales antérieures et existantes, réelles ou appréhendées.

Certaines lois fédérales, comme la *Loi nationale sur la formation* ainsi que la *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides*, ne contiennent pas de termes juridiques qui correspondent au libellé de l'article 15 de la *Charte*. Nous croyons pour notre part que tout texte de loi traitant des prestations ou de la protection dont peuvent bénéficier les déficients mentaux devrait être libellé en des termes qui reflètent, autant que possible, la protection offerte aux déficients mentaux par l'article 15 de la *Charte*, tel qu'interprété de manière extensive.

51. Nous recommandons que les lois et les politiques fédérales assurant des prestations ou une protection aux déficients mentaux soient modifiées de façon à inclure les personnes atteintes d'une déficience mentale au sens large, à savoir celles qui se trouvent dans un état de déficience mentale ou d'affaiblissement intellectuel ou qui présentent des difficultés d'apprentissage ou des troubles mentaux.

Loi électorale du Canada

L'article 3 de la *Charte* garantit à tout citoyen canadien le droit de voter aux élections législatives fédérales. La participation de tous les Canadiens au choix de ceux qui les gouvernent est un élément vital de notre régime politique. Cependant, l'alinéa 14(4)f) de la *Loi électorale du Canada* considère comme incapables à voter ceux qui, pour cause de «maladie mentale», sont involontairement restreints dans leur liberté de mouvement ou privés de la gestion de leurs biens.

La déficience mentale

« La déficience mentale est l'une des maladies les moins comprises et les moins acceptées. Elle suscite la crainte et des réactions stéréotypées. Mais qui sont les malades mentaux? Il peut s'agir de personnes atteintes à des degrés divers. Si la maladie est de courte durée, elle cause une temporaire invalidité, si elle se prolonge, elle nécessite une aide et une attention continues. Les déficiences psychiatriques peuvent avoir de nombreuses causes. Elles sont parfois d'ordre physique, parfois d'ordre psychologique et parfois d'ordre social. Un grand nombre de personnes trouvent leur maladie honteuse et gênante, et hésitent beaucoup à revendiquer leurs droits »

—Association canadienne pour la
santé mentale Division du Nouveau-
Brunswick, Extrait d'un mémoire
soumis au Comité

Introduction

Le fait que la déficience mentale figure parmi les motifs de discrimination énumérés à l'article 15 de la *Charte* marque une étape importante dans la protection des droits de la personne au Canada. Nous reconnaissons ainsi avoir l'obligation d'accorder la même protection et le même bénéfice de la loi à ceux qui comptent souvent parmi les plus défavorisés de notre société. En enchaînant les droits à l'égalité des déficients mentaux, nous nous conformons aux obligations internationales auxquelles le Canada a souscrit en adhérant en 1971 à la Déclaration des Nations Unies sur les droits du déficient mental ainsi qu'en 1975 à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées.

Définition de la déficience mentale

La *Charte* interdit toute discrimination fondée sur la déficience mentale, mais ne précise pas ce qu'il faut entendre par cette expression. Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ainsi que de la législation correspondante de la Colombie-

- leur revenait. Il en est résulté une mauvaise application des ressources, un abus des droits individuels et surtout des droits de ceux qui en ont le plus besoin. Ces hésitations doivent cesser. Il faut que les provinces et le gouvernement fédéral en arrivent au bon sens.
50. Nous recommandons que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les autorités provinciales, établisse des priorités provinciales et des calendriers de mise en œuvre des programmes d'accès des invalides aux installations et aux services et que le gouvernement fasse rapport sur les progrès réalisés d'ici le 1^{er} juillet 1986 au Sous-comité sur les invalides et les handicapés.

L'invalidité figure parmi les motifs de discrimination illicite énoncés à l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il est interdit de refuser à quiconque des biens ou services, ou l'accès à des installations pour raison d'invalidité. L'article 15.1 de la Loi prévoit l'approbation par la Commission canadienne des droits de la personne des programmes d'adaptation des services ou des installations aux besoins des invalides. L'approbation d'un tel programme empêche toute plainte ultérieure concernant les services et installations approuvés. En vertu de la Loi, le fait de priver une personne handicapée de certains avantages ou même de la défavoriser sur le plan de l'accès à des installations ou des services ne constitue pas une mesure discriminatoire, s'il y a un motif justifiable de le faire (alinéa 14g)).

La violation d'un droit reconnu par la loi peut donner lieu à plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission effectue alors une enquête. Si la plainte est fondée et si la conciliation échoue, la Commission nomme un tribunal chargé de trancher la question. Si le tribunal statue que la plainte est fondée et que les installations ou locaux en question doivent être adaptés pour répondre aux besoins d'un invalide, le tribunal «rend une ordonnance d'adaptation [...] qui, à son avis, n'entraîne aucune contrainte financière ou commerciale excessive» (paragraphe 41(4)).

La Commission a tenté d'élaborer une définition, encore à l'état de projet, de ce qui constitue un motif justifiable, par le biais des pouvoirs d'adoption de directives que lui confère le paragraphe 22(2) de la Loi. Elle ne s'est pas penchée sur la définition de «contrainte excessive». Nous estimons que l'alinéa 14g) et le paragraphe 41(4) de la Loi peuvent présenter des échappatoires, s'ils ne sont pas interprétés strictement dans le contexte général de la Loi.

49. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne adopte de nouvelles directives pour s'assurer que les restrictions au droit d'accès des invalides aux installations et services, en vertu de l'alinéa 14g) et du paragraphe 41(4) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sont soigneusement limitées et clairement définies.

Nous estimons également que la Commission doit jouer un rôle actif dans la surveillance des progrès réalisés en matière d'accès aux services et installations de compétence fédérale et prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de la Loi.

Besoin d'une plus grande collaboration intergouvernementale

La surveillance des transports, des communications et du bâtiment ne relève pas exclusivement des autorités fédérales. Les autorités peuvent donc se charger de leurs responsabilités les unes sur les autres, au détriment des droits des invalides. Selon un témoin, M. Yude M. Henteloff c.r., ex-président de l'Association canadienne pour les enfants et adultes ayant des troubles d'apprentissage :

Dans le labyrinthe des relations fédérales-provinciales, il a fallu procéder avec prudence et diplomatie. Nous croyons à la décentralisation des pouvoirs. Mais, en raison de cette modération beaucoup de droits n'ont pas bénéficié de la priorité qui

46. Nous recommandons que, en consultation avec le ministre responsable de la condition des personnes handicapées, les ministères et organismes établissent immédiatement des priorités et des calendriers de mise en œuvre des programmes destinés à assurer l'accès aux installations et aux services relevant du gouvernement fédéral. Ces priorités et ces calendriers devront être déposés au Parlement et soumis au Sous-comité sur les invalides et les handicapés.

Consultation avec les invalides

Les témoignages présentés au Comité montrent la nécessité d'améliorer la consultation entre les fonctionnaires et les représentants des invalides pour la mise en œuvre de mesures rentables destinées à assurer l'accessibilité des installations et des services.

Certains ministères et organismes ont constitué des comités consultatifs dont font partie des invalides. Le comité de mise en œuvre du transport des invalides récemment créé comprend plusieurs représentants des invalides. Ce type d'initiative devrait être encouragé et étendu à d'autres secteurs.

47. Nous recommandons que les invalides soient consultés lors de l'élaboration de programmes et de mesures rentables conçus pour leur permettre l'accès aux installations et aux services de compétence fédérale.

Pouvoirs et remèdes statutaires

Les normes d'accès aux services de transport et à ceux du téléphone et de la télévision ne figurent dans aucune loi ni aucun règlement. Elles se trouvent dans des directives, des énoncés de principes et des décisions individuelles de ministères et organismes de réglementation. Elles peuvent donc être oubliées ou révoquées sans préavis, n'importe quand.

Plusieurs lois du Parlement permettent l'adoption de règlements établissant des normes d'accès à des services ou à des moyens de transport précis. Mentionnons notamment la *Loi sur les passages d'eau*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur l'aéronautique*. De façon plus générale, le gouvernement est habilité par l'article 19.1 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à définir par règlement des normes d'accès aux services et installations de compétence fédérale. En vertu de l'article 19 de la même Loi, le gouvernement peut également interdire par règlement toute modalité constituant une discrimination à l'égard des invalides dans les contrats, permis, licences et subventions conclus ou accordés par lui. Jusqu'à présent, le gouvernement s'est peu souvent prévalu de ces pouvoirs statutaires pour établir des normes d'accès. Par comparaison, le Québec a adopté la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, qui impose des obligations strictes aux sociétés de transport et de téléphone, ainsi qu'aux propriétaires d'immeubles publics et d'immeubles utilisés comme lieux de travail, en ce qui concerne l'accès des invalides à leurs installations et à leurs services.

48. Nous recommandons que le gouvernement fédéral utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur les passages d'eau*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur les*

Deux provinces ont mis sur pied un organisme central chargé de coordonner leurs activités gouvernementales touchant les invalides. Ces deux exemples pourraient servir de modèles à la création d'un organisme semblable au niveau fédéral.

En Ontario, le Secrétariat des personnes handicapées s'occupe depuis 1978 de coordonner tous les programmes du gouvernement ontarien pour les invalides. Il relève du Secrétariat de la province aux Affaires sociales et du Comité du Cabinet chargé du développement social. Il remplit quatre fonctions très semblables à celles de son pendant fédéral : diffuser de l'information, s'occuper de consultation et de représentation, participer à l'étude, à l'analyse et à la coordination de la politique, et poursuivre ou faciliter la recherche. Il assure également la liaison entre le gouvernement et les invalides pour faire connaître les programmes gouvernementaux et veiller à ce que les politiques du gouvernement répondent véritablement aux besoins des invalides. En fait, c'est le défenseur des droits des invalides en Ontario.

L'expérience québécoise est également intéressante. L'Office des personnes handicapées, créé en vertu de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, est un organisme autonome responsable directement devant l'Assemblée nationale. Il a pour mandat de superviser et de coordonner tous les services offerts aux invalides, d'informer et de donner des avis, de promouvoir les intérêts des invalides, et de favoriser leur intégration scolaire, professionnelle et sociale. Ce mandat diffère par plusieurs aspects de celui du Secrétariat fédéral. L'Office doit en effet cerner les problèmes auxquels les individus et les groupes font face dans leur vie quotidienne, et prendre des mesures pour supprimer les obstacles dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'emploi, et de l'accès aux services et aux installations. C'est en fait un médiateur chargé de promouvoir les droits des invalides. Depuis sa création il y a six ans, il a prouvé son efficacité et semble avoir gagné la confiance des invalides.

43. Nous recommandons qu'un organisme fédéral de coordination soit chargé de surveiller la mise en œuvre des programmes destinés à aider les invalides, en leur donnant notamment accès aux installations et aux services, et qu'il favorise activement le respect des droits des personnes handicapées.

44. Nous recommandons que soient fixés par voie législative le mandat de cet organisme de coordination et celui du ministre qui en serait responsable, et que ceux-ci soient tenus de présenter au Parlement un rapport annuel qui serait renvoyé de façon automatique et permanente au Sous-comité sur les invalides et les handicapés.

45. Nous recommandons aussi que le Sous-comité parlementaire sur les invalides et les handicapés dispose d'un mandat plus étendu l'autorisant à mener des enquêtes et à faire des propositions au sujet des programmes destinés aux invalides.

Nécessité de priorités et de calendriers

Les Canadiens invalides se rendent bien compte que tous les changements nécessaires pour leur assurer un accès total aux installations et aux services ne peuvent se faire du jour au lendemain. Cependant, l'absence de calendriers et de priorités pour l'application de ces changements a entraîné chez eux une impatience et une inquiétude bien compréhensibles. Il faut établir des priorités, puisque certains changements sont plus urgents que d'autres, ainsi que des calendriers indiquant où et quand les mesures correctives seront mises en œuvre.

Nous estimons que l'accessibilité des installations et des services fournis ou réglementés par le gouvernement fédéral est particulièrement importante, pour que les invalides puissent profiter pleinement des dispositions des lois et règlements du gouvernement fédéral, ainsi que de ses politiques et de ses programmes. En effet, si les invalides n'ont pas accès à ces installations et à ces services, ils ont beaucoup plus de difficultés à se trouver un emploi et à profiter de la vie en général. Le Comité estime que les recommandations contenues dans le rapport *Obstacles* répondent aux besoins des invalides et devraient être appliquées.

42. Nous approuvons les recommandations contenues dans le rapport *Obstacles* en ce qui concerne l'accès aux installations et aux services, et nous recommandons au gouvernement et au Parlement du Canada de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'elles soient mises en œuvre sans autre délai.

Coordination au niveau fédéral

Le Secrétariat à la condition des personnes handicapées, qui relève du Secrétariat d'État, constitue la seule structure centralisée assurant la coordination de tous les programmes gouvernementaux relatifs aux personnes souffrant d'une déficience physique ou mentale. Créé par décret du conseil, il est chargé d'étudier les nouvelles lois et politiques gouvernementales touchant les invalides. Il tente de se tenir au courant des progrès accomplis dans ce domaine par les divers ministères et organismes, et diffuse de l'information sur les programmes et les installations pour invalides.

Le Secrétariat est placé sous l'autorité du Secrétaire d'État, qui est également le ministre responsable de la condition des personnes handicapées. Cependant, selon la loi, ni le Secrétariat ni le ministre n'ont de pouvoirs coercitifs; ils ne peuvent que suivre les progrès accomplis et favoriser le changement.

Récemment, sur l'initiative du ministre d'État aux Transports, un Comité d'action pour le transport des personnes handicapées a été créé pour remplacer un groupe consultatif du ministère des Transports. Ce Comité coordonnera la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport *Obstacles* et dans un rapport au ministre des Transports sur les normes d'accessibilité du transport aérien (le rapport Ratushny, déposé en 1984), ainsi que d'autres mesures concernant les invalides dans les domaines relevant de la compétence de ce ministère. Il s'agit là d'une initiative fort intéressante qui sera encore plus louable si le Comité réussit à faire appliquer promptement toutes ces recommandations. Malheureusement, d'autres ministères ne lui ont pas emboîté le pas.

Un nouveau sous-comité permanent de la Chambre des communes sur les invalides et les handicapés a en outre été constitué «pour examiner les rapports annuels du ministre responsable du statut des personnes handicapées et pour faire rapport à la Chambre et lui soumettre des recommandations sur lesdits rapports et sur des questions qui lui auront été déferées par la Chambre». La création de ce sous-comité constitue une lueur d'espoir, mais son mandat semble très limité. En effet, il n'est pas habilité à étudier les programmes gouvernementaux touchant les invalides, à moins qu'il n'en soit question dans le rapport du ministre ou que la Chambre ne le lui demande expressément.

coûteux. Cependant, il faut tenir compte aussi des coûts qu'entraînerait un échec, et notamment du prix de l'aide sociale et des soins, à domicile ou en établissement, à des personnes qui pourraient avoir un emploi ou être raisonnablement autonomes, si elles avaient accès à certaines installations et à certains services.

Nous devons également souligner que les améliorations déjà apportées n'ont pas toujours été des plus économiques. Ainsi, le Comité a entendu parler de certaines mesures prises avec la meilleure volonté du monde, mais sans consultation avec les usagers concernés, par exemple l'installation de quatre ascenseurs dans un aéroport où un seul aurait été suffisant, de sorte qu'on a dépensé beaucoup plus d'argent que nécessaire pour résoudre le problème ou surmonter l'obstacle.

Avant d'en venir à la conclusion qu'il est trop coûteux d'assurer aux invalides l'accès aux installations et aux services, il faut étudier tous les aspects de la question. Bon nombre des changements nécessaires, par exemple la construction de fontaines plus basses et l'accès à des ascenseurs, sont susceptibles de profiter à d'autres membres non handicapés de la collectivité, en particulier aux enfants et aux personnes âgées. Lorsque nous serons vieux, et même si nous ne souffrons d'aucune déficience physique, nous serons heureux d'avoir plus facilement accès aux installations et aux services.

Les réactions des invalides

Le directeur de l'*Advocacy Resource Centre for the Handicapped*, M. David Baker, a exprimé la réaction des invalides devant la lenteur des progrès accomplis :

[...] les handicapés attendent depuis longtemps, et pendant longtemps on leur a dit que ce n'était jamais le moment opportun pour soulever la question d'égalité, que les coûts semblaient toujours trop élevés par rapport à la situation budgétaire.

Le Comité estime que les Canadiens invalides ont été patients et raisonnables, tant dans leurs demandes que dans leurs réactions à l'inaction et aux retards. Cependant, la patience a des limites, et les retards futurs pourraient bien entraîner des litiges. En effet, l'article 15 étant maintenant en vigueur, le temps et l'énergie qui pourraient être consacrés à l'amélioration de l'accès aux installations et aux services risquent d'être perdus en procès.

Les frustrations que le Comité a entendu exprimer par les représentants des invalides découlent en grande partie des facteurs suivants :

- Il leur est parfois difficile de savoir quel est le ministère ou l'organisme chargé de résoudre leurs problèmes et quelle personne, appartenant à ce ministère ou à cet organisme, en est plus particulièrement responsable;
- Rares sont les domaines où l'on a établi un calendrier des changements à apporter; il est donc impossible de connaître avec certitude la date probable de mise en œuvre des mesures proposées pour améliorer l'accessibilité;
- Les solutions proposées par les fonctionnaires, même avec les meilleures intentions, tombent parfois à côté.

Le Comité a tenu compte de ces préoccupations dans l'établissement des recommandations qui suivent.

En tant que citoyens et contribuables, les personnes invalides ont droit aux services d'information offerts par le gouvernement fédéral. Il était recommandé dans le rapport *Obstacles* que la Bibliothèque nationale coordonne des services de lecture à l'intention des handicapés et que soit créé un centre canadien d'information à l'intention des personnes handicapées (Recommandations n°s 60 et 61). Il a également été recommandé que les invalides aient accès aux publications du gouvernement et à une version sous-titrée des films financés par le gouvernement (Recommandations n°s 62 et 63).

Des progrès ont été réalisés dans le sens de ces objectifs. Par exemple, le Conseil du Trésor a demandé, dans une circulaire, à tous les ministères et organismes fédéraux de réserver 1 % de leur budget total de publicité et d'information lors de la transcription de leurs publications dans un média adapté aux handicapés. La Bibliothèque nationale a également pris l'initiative de coordonner des services à l'intention des personnes invalides. Ce sont là toutes les mesures prises jusqu'à maintenant pour présenter adéquatement l'information.

Nous incitons le gouvernement à présenter un plus grand nombre de ses publications sur ruban ou à les faire traduire en braille. Nous l'invitons également à avoir recours aux techniques et équipements nouveaux qui « lisent » les documents écrits aux déficients visuels. En outre, les parlementaires devraient être avisés de ce qu'ils disposent de services leur permettant, au besoin, de communiquer en braille avec leurs électeurs.

Travail abandonné

La lenteur des progrès accomplis

La lourdeur bureaucratique semble en partie responsable de la lenteur de la mise en œuvre des recommandations que contient le rapport *Obstacles* et que les ministères et organismes compétents se sont engagés à appliquer. La priorité accordée à l'amélioration de l'accès aux installations et aux services pour les Canadiens invalides semble varier d'un ministère et d'un organisme à l'autre, et la concertation semble manquer entre les autorités compétentes. Le Comité a entendu des témoignages sur de nombreux cas où les solutions retenues par les fonctionnaires, pour répondre aux besoins des invalides, n'étaient pas adaptées aux véritables besoins de ces derniers, de sorte que leurs problèmes n'ont pas vraiment été résolus.

L'absence de coopération réelle entre les divers paliers de gouvernement et les organismes privés dans de nombreux domaines est un autre facteur de retard. Certains des changements nécessaires pour éliminer les obstacles à l'accessibilité concernent non seulement le gouvernement fédéral, mais également les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Tous devront tenter de s'entendre sur les mesures à prendre pour veiller à ce que les invalides puissent pleinement profiter des services publics.

On a parfois invoqué le spectre des coûts pour retarder l'application de mesures d'adaptation raisonnable répondant aux besoins des invalides; certains soutiennent que nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre d'assurer à ces derniers un plein accès aux installations et aux services. Nous estimons, pour notre part, que ce facteur a souvent été exagéré et utilisé comme excuse par des gens qui voulaient éluder leurs responsabilités. Il est vrai que certains des changements nécessaires seront assez

41. Nous recommandons que des services d'interprétation à l'intention des déficients auditifs soient offerts sur demande aux audiences publiques, y compris celles des comités parlementaires.

Il conviendrait d'offrir des services d'interprétation gestuelle accrue lors des réunions organisées par le gouvernement et dans le cadre d'autres programmes et d'adopter une politique uniforme de financement. Des services d'interprétation à l'intention des déficients auditifs devraient être offerts sur demande et les avis de convocation de réunions publiques, y compris celles des comités parlementaires, devraient en indiquer l'existence.

A l'incitation du CRTC ou de leur propre initiative, des compagnies de téléphone réglementées par le gouvernement fédéral ont adopté la plupart des mesures nécessaires pour venir en aide aux déficients auditifs. Par exemple, un rabais est accordé aux utilisateurs d'appareils téléphoniques pour les sourds, et un équipement spécial est offert aux handicapés au prix coûtant ou selon le tarif mensuel de base. De nombreux immeubles publics ont été équipés de téléphones publics accessibles aux utilisateurs de fauteuils roulants. Un équipement destiné aux déficients auditifs a été installé dans les bureaux et les centres de conférence, mais l'objectif d'accessibilité universelle est loin d'être atteint. Le ministère de la Santé et du Bien-être social a élaboré des lignes directrices relatives au choix, à l'installation et à l'entretien des appareils acoustiques et autres. Toutefois, une collaboration fédérale-provinciale s'impose dans ce domaine, si l'on veut que ces lignes directrices atteignent leurs objectifs.

L'accès au service téléphonique est de la plus haute importance pour les personnes handicapées qui ne peuvent se déplacer facilement ou fréquemment. Pour celles souffrant de problèmes de l'ouïe ou de la parole, le téléphone peut avoir un usage limité sans équipement spécial. Il a donc été recommandé dans le rapport *Obstacles* qu'un équipement téléphonique spécial, dont des téléscripteurs, leur soit fourni, moyennant un tarif mensuel de base (Recommandations n°s 56 et 57). Le rapport contenait également des recommandations visant l'installation dans les bureaux et les centres de conférence fédéraux d'équipement téléphonique spécial pour les handicapés, de même que l'établissement de normes de qualité et d'adaptabilité relatives aux aides et aux appareils à l'intention des personnes handicapées (Recommandations n°s 58 et 59).

L'accès au service téléphonique et à d'autres modes de communication

Les autres recommandations concernant l'accès à la télévision et à la radio n'ont pas été mises en application, sinon qu'un Centre d'adaptation de documents audio-visuels a été créé (Recommandation n° 55). Notamment, le CRTC n'a congu aucune émission radiophonique spéciale à l'intention des déficients visuels et des personnes incapables de lire l'imprimé, et aucun régime spécial de droits d'auteur n'a été créé en vue de la transcription sans but lucratif, dans d'autres médias, du matériel de lecture à leur usage (Recommandations n°s 52 et 53).

À notre avis, cette disposition n'atteint pas son objectif, car c'est à chaque télédiffuseur qu'il revient de décider s'il doit demander au CRTC de garder les signaux américains avec sous-titrage. Tous les détenteurs d'un permis de télédiffusion devraient être tenus de diffuser des signaux porteurs de sous-titrage lorsqu'ils sont disponibles.

qu'ils ne devaient demander la substitution qu'après avoir obtenu une version avec sous-titrage d'une émission, ou n'avoir pas été en mesure d'en obtenir une.

L'accès aux bureaux de scrutin

Pendant les élections fédérales, bon nombre de bureaux de scrutin sont inaccessibles aux électeurs invalides. Il a donc été recommandé dans le rapport *Obstacles* qu'un système de vote postal soit établi, que des bureaux de scrutin spéciaux soient installés dans les hôpitaux et les maisons de repos et que des cours de formation sur les besoins des électeurs handicapés soient offerts aux préposés des bureaux de scrutin (Recommandations nos 5, 6 et 7). Toutes les questions concernant l'accessibilité aux bureaux de scrutin pour les électeurs invalides devaient être renvoyées au Comité permanent des privilèges et élections (Recommandation no 8).

Plusieurs modifications devraient effectivement être apportées pour permettre aux handicapés d'exercer leur droit de vote. Lorsque des élections fédérales ont eu lieu en 1984, on comptait au total 64 169 bureaux de scrutin réguliers et bureaux de vote par anticipation. Environ 55 % d'entre eux étaient situés au rez-de-chaussée d'immeubles. Sur le nombre total de bureaux de scrutin, 19 742 ou 31 % se trouvaient dans des régions rurales. Si l'on suppose que 55 % des bureaux de scrutin ruraux étaient accessibles, 8 884 n'étaient pas situés dans des immeubles d'accès facile.

Lorsqu'il est impossible de trouver suffisamment d'immeubles de plain-pied, il faut envisager d'autres solutions. L'une d'entre elles est l'urne mobile, qui a été utilisée à certaines époques dans l'histoire du Canada, notamment lors de la tenue d'élections en temps de guerre. Le paragraphe 33(1) de la *Loi électorale canadienne* pourrait être modifié, de façon à prévoir des bureaux de scrutin dans des immeubles d'accès facile, de préférence au rez-de-chaussée. Lorsqu'un bureau de scrutin est inaccessible, le scrutateur et le secrétaire du bureau de scrutin devraient être autorisés à transporter les urnes et les documents nécessaires à l'entrée du bureau, voire à l'extérieur, afin que les électeurs handicapés puissent voter.

Aucunes modifications n'ont encore été proposées à la *Loi électorale canadienne* en réponse à ces recommandations, mais nous savons qu'elles en sont à l'étape de la rédaction. Nous croyons que des mesures doivent être prises le plus rapidement possible pour permettre aux électeurs handicapés d'exercer leur droit fondamental de vote, droit que garantit l'article 3 de la *Charte des droits et libertés*.

L'accès à la télévision et à la radio

Dans le rapport *Obstacles*, on recommandait que le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) exige que les réseaux de télévision offrent des émissions avec sous-titrage pour obtenir ou renouveler un permis d'exploitation (Recommandation no 54). Le CRTC a jusqu'à maintenant encouragé les télédiffuseurs à assurer ce service, mais ne les y a pas forcés. En vertu des dispositions actuelles concernant la substitution des signaux, lorsque la même émission est diffusée par différentes stations, un télédiffuseur local peut exiger d'un câblodiffuseur qu'il remplace un signal éloigné par un signal local. Par conséquent, les signaux américains diffusant des émissions avec sous-titrage peuvent être remplacés par des signaux canadiens n'en diffusant pas. Comme l'ont fait ressortir des organisations représentant des personnes invalides, ce règlement a pour effet de bloquer le sous-titrage vital à la réception de programmes par les déficients auditifs.

C'est pourquoi l'alinéa 19(2)i) du Règlement sur la télévision par câble a été modifié, de façon à permettre aux câblodiffuseurs de demander à être exemptés des dispositions concernant la substitution. Le CRTC a également dit aux télédiffuseurs

Un témoin, Pat Danforth de la *Saskatchewan Voice of the Handicapped*, a revendiqué en ces termes le droit à l'autonomie pour prendre ses propres décisions en matière de déplacement :

En tant qu'invalides, nous connaissons nos forces et nos limites. Accordez-nous la dignité de pouvoir décider par nous-mêmes si nous sommes en mesure de voyager seuls.

Un autre témoin, Patricia Stobbs du Comité consultatif auprès du président du Conseil du Trésor sur l'emploi des personnes handicapées, a fait remarquer que des invalides indépendants et habitués à se déplacer en avion continuent à se faire dire par des préposés aux billets qu'ils doivent être accompagnés par une personne valide. Récemment, une femme confinée dans son fauteuil roulant et qui avait voyagé seule en avion sans problème depuis 1953 s'est vue refuser l'accès à un vol d'Air Canada, faute d'être accompagnée.

Certaines compagnies aériennes ont offert de réduire de 50 % le prix du billet de personnes accompagnant des handicapés, mais c'est en déga de la recommandation du rapport *Obstacles*, à laquelle nous souscrivons. D'autres mesures ont été prises à l'égard des passagers aériens invalides, mais il importerait que des règlements soient adoptés, pour que pareilles mesures soient universelles et permanentes.

Nous croyons que les invalides ont droit au même respect et à la même considération que les autres voyageurs, de même qu'aux services habituellement offerts au grand public, même si cela doit entraîner des frais et des inconvénients supplémentaires pour le transporteur.

L'accès aux immeubles

Plusieurs recommandations du rapport *Obstacles* portaient sur l'accès aux immeubles et aux espaces de stationnement. Il y était recommandé que la colline du Parlement soit rendue entièrement accessible (Recommandation n° 77) et que tous les immeubles publics satisfassent aux normes d'accessibilité (Recommandation n° 78). Il a été recommandé que tous les immeubles fédéraux existants soient réaménagés d'ici 1983 conformément aux normes d'accessibilité (Recommandation n° 79). Il a en outre été recommandé que les handicapés soient consultés pour la rénovation des immeubles du gouvernement et la révision du *Code national du bâtiment* et qu'on ait recours au programme de travaux d'hiver, alors en existence, pour rendre les immeubles et les installations accessibles (Recommandations n° 80 à 82).

La colline parlementaire a été officiellement déclarée accessible aux visiteurs et aux employés invalides le 1^{er} juillet 1982. Le ministère des Travaux publics réaménagement les immeubles publics de son ressort. Il a également formulé des normes de conception pour les nouveaux immeubles, afin d'en assurer l'accessibilité. Cependant, aucune date limite d'accessibilité de tous les immeubles et installations ne semble avoir été fixée. On a demandé à certaines personnes handicapées d'évaluer les projets d'accessibilité. Le Conseil national de recherches a mis sur pied un comité chargé d'élaborer des normes visant à faciliter l'accès des personnes handicapées aux immeubles et devant être incorporées au *Code national du bâtiment*. Le ministère des Travaux publics a adopté une politique uniforme de stationnement pour les véhicules des conducteurs invalides, mais non sous la forme de règles obligatoires.

Bref, bien que certains progrès aient été réalisés, les recommandations contenues dans le rapport *Obstacles* n'ont pas toutes été adoptées et aucune date limite n'a été fixée pour qu'elles le soient.

offerts aux invalides par tous les modes de transport relevant de sa compétence. Des projets de normes d'accessibilité ont également été rédigés pour la plupart des types d'installations de transport.

Cependant, de nombreuses gares ne sont toujours pas équipées en fonction des besoins des personnes handicapées. Des équipements de communication à l'intention des déficients visuels et auditifs ainsi que pour les personnes souffrant de troubles de la parole, seront prochainement installés dans les aéroports. Beaucoup de gares et de stations ne possèdent pas encore de fauteuils roulants ni de batteries de rechange. Aucun calendrier des modifications devant être apportées aux installations existantes destinées aux personnes handicapées n'a encore été publié. Les progrès demeurent lents et même les nouvelles installations ne répondent pas toujours pleinement aux besoins des invalides. Le gouvernement a récemment annoncé son intention de transférer l'administration des aéroports aux autorités locales, décision qui risque de rendre encore plus difficile pour lui la tâche de contrôler l'accessibilité de ces installations.

Le rapport *Obstacles* recommandait également (Recommandation n° 83) que soit adoptée une politique nationale visant un «accès raisonnable», afin de répondre aux objectifs de normalisation des taux et des modalités applicables aux handicapés. Exception faite de certains progrès réels réalisés par VIA Rail, les invalides continuent à se heurter à la résistance de l'industrie des transports. Il semblerait que le ministère des Transports et la Commission canadienne des transports n'aient pas fait preuve d'une détermination suffisante pour user de leurs vastes pouvoirs statutaires à cet égard.

Il a également été recommandé dans le rapport *Obstacles* que tout le matériel de transport financé par le gouvernement soit accessible aux personnes handicapées (Recommandation n° 85). Cette recommandation n'a pas encore été entièrement appliquée. Cependant, VIA Rail a veillé à ce que ses nouvelles voitures légères soient équipées spécialement pour les invalides. Des améliorations ont également été apportées aux autocars Roadcruser utilisés à Terre-Neuve (Recommandation n° 86). La recommandation n° 87, à savoir que la taxe de vente sur les autocars accessibles soit abandonnée, a été mise en œuvre. L'exemption s'applique tant aux pièces et à l'équipement qu'aux véhicules.

La recommandation n° 88 portait sur le besoin d'aide des handicapés en voyage. Le rapport recommandait plus spécialement :

- Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministre des Transports, exige des transporteurs aériens qu'ils acceptent que les voyageurs handicapés déterminent eux-mêmes leur degré d'autonomie, sans avoir à fournir de certificat médical ou de décharge de responsabilité légale;
- Que les transporteurs fournissent l'aide nécessaire pour faciliter, au besoin, l'embarquement de passagers handicapés;
- Que toute personne qui doit accompagner un voyageur en raison de l'invalidité de celui-ci puisse voyager gratuitement;
- Que les transporteurs demandent le prix d'un seul billet pour le transport d'une personne handicapée qui a besoin de plus d'un siège pour diverses raisons découlant de son invalidité.

Bien que cette décision s'inspire de lois provinciales sur les droits de la personne, le même principe s'applique aux fins de l'article 15. Le droit à l'égalité d'accès aux installations et aux services publics signifie que les personnes handicapées ont droit à un traitement spécial, si celui-ci s'impose, pour qu'il y ait véritablement égalité. Les attitudes paternalistes et les règlements empêchant les personnes invalides de voyager seules n'ont pas leur raison d'être. Il peut arriver que la sécurité personnelle de l'utilisateur d'installations et de services soit menacée s'il est handicapé. Cependant, si la personne handicapée ne met pas en danger la sécurité personnelle d'autres utilisateurs, le respect de sa dignité justifie le risque.

Jusqu'à tout récemment, les édifices publics, les gares, les trains, les autocars, les navires et les avions étaient pratiquement inaccessibles à bon nombre d'handicapés souffrant de déficience motrice. Le téléphone, la radio et la télévision n'étaient pas adaptés aux besoins des déficients auditifs, les privant ainsi de l'utilisation et de la jouissance de ces moyens de communication. Bien que la situation ait commencé à changer, les invalides canadiens continuent à se heurter à de nombreux obstacles.

La limitation de l'accès des personnes handicapées aux installations et aux services peut avoir de graves conséquences économiques et psychologiques. En fait, elles se voient refuser des possibilités d'emploi de même que la dignité et le respect de soi qu'inspire l'autonomie financière. Et pourtant, il existe des moyens d'éliminer la plupart de ces obstacles ou d'aider les handicapés à les affronter.

Rapport «Obstacles» et ses répercussions

En 1980, le Parlement a créé un Comité spécial concernant les invalides et les handicapés. Dans son rapport intitulé *Obstacles*, le Comité a identifié beaucoup d'entraves à la pleine participation des invalides canadiens à la vie de notre pays. Il a fait des recommandations exhaustives visant à faciliter la vie des invalides. Bon nombre de ces recommandations ont été adoptées, mais d'autres demeurent sans suite ou sont, au mieux, «à l'étude».

Nous avons essayé de déterminer à quelle étape de leur mise en application se situaient les recommandations de ce rapport important traitant de l'accès aux installations et aux services. À cette fin, nous avons utilisé la masse d'informations que nous ont transmises de nombreuses organisations dans leurs exposés écrits et oraux, ainsi que le rapport d'activité qui a suivi *Obstacles* et un certain nombre de publications du gouvernement.

L'accès aux moyens de transport

L'une des principales recommandations du rapport *Obstacles* (Recommandation n° 84) était que les principales gares soient équipées en fonction des besoins spéciaux des invalides. Le rapport insistait sur la nécessité de publier un plan d'action et un calendrier des projets nécessaires pour assurer une accessibilité raisonnable aux gares.

La majorité des aéroports ont reçu des fonds pour que les invalides en fauteuil roulant y aient accès. VIA Rail a élaboré un plan d'une durée de sept ans visant à rendre ses gares accessibles. Le ministère des Transports a effectué une étude sur l'accessibilité de certaines gares d'autocars. Enfin, le gouvernement a adopté, en 1983, une politique nationale des transports pour les personnes handicapées. Il a par le fait même annoncé son intention d'assurer que des services sûrs, fiables et équitables soient

Plusieurs définitions étant données de l'invalidité, nous ne disposons que de peu de statistiques fiables, si tant est qu'il en existe, sur le pourcentage d'invalides dans la population canadienne. Le ministère fédéral des Transports estime qu'en matière de transport un Canadien sur dix est invalide, mais il comprend dans ce nombre les personnes âgées et celles temporairement invalides, c'est-à-dire les femmes enceintes, les personnes souffrant d'une blessure et ainsi de suite. Le chiffre de 5 % serait probablement plus près de la réalité. Le questionnaire du recensement de 1986 comportera une question permettant aux répondants de s'identifier comme invalides. Toutefois, l'auto-identification entraîne souvent une sous-représentation, parce que beaucoup refusent d'admettre, voire de croire, qu'ils sont invalides.

Le Comité a entendu le témoignage d'organisations privées et de groupes représentant des Canadiens souffrant d'handicaps physiques. L'Institut national canadien pour les aveugles, le Conseil canadien de coordination de la déficience auditive, l'*Advocacy Research Centre for the Handicapped*, l'Association canadienne des paraplégiques, la Coalition des organisations provinciales des handicapés et l'Association des sourds du Canada sont parmi les organisations qui ont témoigné devant le Comité. Il a également reçu le témoignage d'organismes dirigés ou créés par le gouvernement, dont le Secrétaire à la condition des personnes handicapées du Secrétaire d'Etat et le Comité consultatif sur l'emploi des personnes handicapées dans la Fonction publique.

Dans le secteur fédéral, la principale préoccupation des personnes handicapées concernant l'égalité a trait à l'accès aux emplois et aux installations et services d'un genre ou d'un autre. Nous traitons dans le présent chapitre de la question de l'accès des handicapés physiques canadiens aux installations et aux services. Il sera question des obstacles à l'emploi dans un chapitre distinct portant sur l'équité en matière d'emploi (chapitre 13). Nous traitons des inégalités qui affectent particulièrement les déficients mentaux au chapitre 11 et de l'invalidité en tant que motif d'exclusion des immigrants éventuels au Canada au chapitre 8.

Droit à l'égalité d'accès aux installations et aux services

Le fait que la déficience physique figure parmi les motifs de discrimination illicite au chapitre 15 de la *Charte* a pour objet d'atténuer les effets des préjugés auxquels se heurtent actuellement les handicapés canadiens. Cependant, l'égalité de bénéfice devant la loi exige également que les personnes déficientes jouissent d'un accès raisonnable aux installations et aux services offerts ou réglementés par le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux.

L'affaire *Huck c. Canadian Odeon Theatres* (Cour d'appel de la Saskatchewan, mars 1985) illustre ce droit à un accès raisonnable. M. Huck, confiné dans son fauteuil roulant, s'est rendu à un cinéma pour y voir un film. On lui a offert un siège qu'il a refusé parce qu'il ne pouvait quitter son fauteuil roulant. On lui a ensuite offert de se placer devant la première rangée de sièges, offre qu'il a déclinée. Par la suite, M. Huck a intenté des poursuites contre le propriétaire du cinéma. La Cour d'appel a statué que le service offert au public était un film et une place, qu'il s'agisse d'un siège ou d'un espace pouvant recevoir un fauteuil roulant, d'où voir un film. Se placer devant la première rangée ne convenait pas à cette fin. Le tribunal a déclaré que «une personne physiquement dépendante ne [...] bénéficie pas de l'égalité d'accès à des installations ou à des services, s'ils ne lui sont d'aucune utilité. Un traitement identique ne désigne pas nécessairement un traitement égal ou une absence de discrimination» (nous tenons à le souligner).

L'accès des personnes invalides aux services et aux installations

« Les personnes handicapées [...] voient où l'argent est dépensé et sont très conscientes qu'il s'agit d'une question de priorité et non d'argent. Lorsqu'un groupe de la société est toujours laissé pour compte, le message est très clair. La Charte canadienne des droits et libertés, associée à un certain nombre de nouvelles initiatives, pourrait faire du Canada un modèle d'intégration dans le monde moderne. Un échec à cet égard rejallira sur nous tous. »

—John Hochstadt P.E.I. Council of
the Disabled, Témoignage reçu par
le Comité au cours de son audience
de Charlottetown

Introduction

Le thème de l'Année internationale des personnes handicapées (1981), qui a suivi l'adoption en 1973 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, était « Pleine participation et égalité » pour les personnes handicapées et l'élimination des obstacles auxquels elles se heurtent. Conformément à cet objectif, la déficience a été incluse parmi les motifs de discrimination illicite dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les provinces ont toutes adopté des lois reconnaissant les droits des personnes handicapées, mais ont, dans certains cas, limité cette protection à celles souffrant de déficiences physiques.

« Invalidité » est un terme relatif. Chacun est déficient dans un domaine particulier ou dans une certaine mesure. La déficience peut être définie comme toute limitation des aptitudes à remplir une fonction particulière considérée comme normale ou nécessaire. Par exemple, une personne ayant une vision de 20 % n'est pas considérée comme aveugle, mais un permis de conduire lui serait probablement refusé. Une personne qui voit suffisamment bien pour conduire une automobile pourrait ne pas satisfaire aux normes d'acuité visuelle établies pour les pilotes.

l'observance d'un jour de repos hebdomadaire devrait être fondée sur des raisons laïques et, dans ce cas, ce n'est pas le Parlement qui aurait juridiction pour imposer des conditions à ce sujet, mais bien les assemblées législatives provinciales.

Nous estimons que le jour de repos hebdomadaire devrait continuer d'être régi par les lois provinciales sur les heures ouvrables et les normes d'emploi. Ces lois devraient veiller à ce que tous ceux qui observent le sabbat un autre jour que le dimanche soient traités de la même façon que ceux pour qui le dimanche est le jour de repos. Elles devraient également être uniformes dans tout le pays.

40. Nous recommandons que le ministre de la Justice soumette à la Conférence canadienne sur l'uniformisation du droit et aux ministres provinciaux chargés des droits de la personne la possibilité de modifier les lois provinciales sur les heures ouvrables et les normes d'emploi afin de prévoir le respect de la liberté de conscience et la liberté de culte sur des bases solides.

Les fidèles des religions dont le jour de repos n'est pas le dimanche sont désavantagés lorsque des lois prévoient ce jour comme jour de repos. Bien que le Parlement conserve la possibilité de légiférer sur le jour de repos devant être observé pour raisons religieuses, nous pensons que cela n'est pas justifié. Toute loi exigeant

La *Loi sur le dimanche* a survécu à de nombreuses batailles constitutionnelles, y compris à une contestation en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*. En avril 1985, la Cour suprême du Canada décrétait, dans l'affaire *Big M Drug Mart*, que la *Loi sur le dimanche* était nulle et non avenue parce que son objet n'était pas conforme aux garanties contenues dans la *Charte* en ce qui concerne la liberté de religion. Le juge en chef Dickson indiquait dans son jugement que les lois comme la *Loi sur le dimanche*, qui accorde préséance à une religion par rapport aux autres, sont inacceptables dans une société multiculturelle. Il ajoutait que le Parlement pouvait continuer à légiférer sur les congés de nature religieuse, en vertu de son mandat en matière de droit criminel, mais que ses lois devaient être rédigées de façon à ne pas favoriser un groupe religieux aux dépens d'un autre.

La *Loi sur le dimanche* est une loi fédérale vieille de près de quatre-vingts ans; elle fut adoptée par le Parlement en 1906, après que le Comité judiciaire du Conseil privé eut décidé que le Parlement avait juridiction pour désigner des jours de congé pour raisons religieuses, dans le cadre de son mandat en matière de droit criminel. La loi interdit d'exploiter certains commerces et d'offrir certains divertissements le dimanche, sauf autorisation précise par une loi provinciale.

Législation sur le jour de repos

39. Nous recommandons que le *Code du travail du Canada* et le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* soient modifiés de façon à prévoir certains congés fixes pour tous les employés et certains congés mobiles que chaque employé pourrait choisir, lors de son entrée en fonction, selon les exigences de sa religion ou selon ses convictions personnelles.

Le *Code canadien du travail* et le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* devraient être modifiés conformément à la *Charte*. Tous les employés devraient pouvoir prendre congé pour des raisons religieuses, lorsqu'il leur est raisonnablement possible de le faire sans imposer de contrainte excessive à leur employeur. Nous estimons que cette loi et ce règlement devraient prévoir certains congés fixes et certains congés mobiles, que chaque employé choisirait lors de son entrée en fonction. Cette recommandation permettrait à la fois à l'employeur d'avoir une bonne idée des besoins de ses employés, afin de pouvoir administrer ses affaires et planifier ses activités efficacement, et à l'employé de pratiquer sa religion comme il l'entend.

L'*Ordonnance administrative des Forces canadiennes sur les congés* est un bon exemple d'adaptation raisonnable aux besoins des membres des divers groupes religieux. Cette ordonnance prévoit deux jours de congé spécial à l'occasion des fêtes de Noël en plus des jours fériés accordés normalement à ce moment de l'année. Ceux qui décident de ne pas profiter de ces deux jours de congé spécial peuvent s'absenter deux autres jours pour célébrer leurs propres fêtes religieuses. Un commandant peut également accorder à ses subalternes un congé de quarante-huit heures chaque mois, notamment pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations religieuses.

Congés fériés

partie du présent rapport, le Comité recommande que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifiée, de façon à ce que les employeurs visés par cette loi soient tenus d'appliquer le concept d'adaptation raisonnable (chapitre 15).

Au début du chapitre, nous avons souligné que les fêtes de diverses religions ne coïncident pas toujours avec les jours fériés prévus dans le *Code canadien du travail* et dans le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique*.

En vertu du *Code canadien du travail*, les employés ont droit à certains jours fériés payés : le jour de l'an, le Vendredi saint, la fête de Victoria, la fête du Canada, la fête du Travail, l'Action de grâce, le jour du Souvenir, Noël et le lendemain de Noël.

Il est possible, sur avis au ministre du Travail, de désigner par convention collective d'autres jours de congé (alinéa 51(1)a). En l'absence de convention collective, l'employeur peut demander au ministre du Travail, l'autorisation de le faire, au nom de la majorité de ses employés (alinéa 51(1)b).

En vertu de l'article 11 du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique*, les employés ont droit aux congés payés suivants : le jour de l'an, le Vendredi saint, le lundi de Pâques, la fête de Victoria, la fête du Canada, la fête du Travail, l'Action de grâce, le jour du Souvenir, Noël et un congé provincial ou municipal reconnu. Ce règlement ne prévoit cependant pas d'autres congés.

Bien que le *Code canadien du travail* permette la désignation de congés autres que ceux fixés par la loi, il semble que cette disposition ne soit appliquée que très rarement. Même lorsqu'elle l'est, il faut que ce soit par le biais de la négociation collective ou que la majorité des employés soit d'accord pour modifier la liste des congés. Or, comme les employés ayant des pratiques religieuses particulières sont généralement très minoritaires au sein de leur entreprise, leurs intérêts ne sont pas toujours pris en considération.

Certains des congés énumérés dans le *Code canadien du travail* et dans le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* n'ont d'importance religieuse que pour les chrétiens, mais, étant fixés par la loi, ils sont généralement observés, tant par les chrétiens que par les autres. Les employés, dont les fêtes religieuses tombent à d'autres moments, doivent généralement travailler pendant ces fêtes; autrement, ils doivent puiser dans leurs crédits de vacances ou prendre des congés sans solde, si, toutefois, ils en ont le droit.

L'octroi de jours fériés pour lesquels les employés sont payés, même s'ils ne travaillent pas, constitue un privilège. Lorsqu'un privilège de ce genre est accordé aux adeptes d'une religion, mais non d'une autre, la loi ne s'applique pas également à tous, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 15 de la *Charte*. Le *Code canadien du travail* et le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* empêchent donc les personnes, dont les fêtes religieuses tombent à d'autres moments que les jours fériés reconnus, de profiter de l'application uniforme de la loi.

Nous estimons que les lois et les politiques relatives aux jours fériés doivent être modifiées afin de permettre l'adaptation raisonnable à toutes les religions. Ces modifications devraient tendre à valoriser la nature multiculturelle et pluraliste du Canada, sans pour autant trop nuire à l'activité des entreprises.

en est très succinct et plutôt vague. C'est pourquoi la Commission a promu en février 1985 une politique provisoire sur les exigences professionnelles justifiées; des consultations sont en cours à ce sujet. Cette politique provisoire énonce des critères permettant d'éviter les effets discriminatoires, c'est-à-dire, essentiellement, les principes de l'adaptation raisonnable, bien que ni cette expression ni l'expression «contrainte excessive» n'y soient utilisées.

Selon la politique provisoire, l'employé doit faire part de ses besoins particuliers à son employeur, qui est alors autorisé à les vérifier. Une fois ces besoins établis et vérifiés, l'employeur a le devoir de prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour éviter la discrimination que peuvent entraîner les politiques et les pratiques établies. La politique provisoire indique que cette obligation peut être levée, lorsqu'elle a les effets suivants :

- Modifier la nature fondamentale de l'emploi visé;
- Imposer une charge excessive aux compagnons de travail;
- Entraîner des inconvénients graves pour l'employeur, sur le plan de l'organisation du travail;
- Réduire considérablement les possibilités de gains de l'employeur.

Dans la pratique, l'employeur peut faire diverses concessions pour permettre à ses employés de pratiquer plus facilement leur religion. Les employés qui observent le sabbat le samedi pourraient être autorisés à quitter le travail avant les autres les vendredis d'hiver, lorsque le soleil se couche tôt. Afin de veiller à ce que ces employés travaillent le même nombre d'heures que les autres, ils pourraient commencer leur journée plus tôt le vendredi, travailler pendant l'heure du midi ou rattraper les heures perdues un autre jour de la semaine. Les employés qui doivent prier au cours de la journée pourraient être autorisés à prendre leurs pauses-café et leurs repas à des heures variables. Lorsqu'un employé doit observer une fête religieuse qui ne coïncide pas avec un jour férié, l'employeur pourrait lui permettre de travailler à un moment différent ou de travailler plus longtemps d'autres jours pour rattraper le temps perdu. Ces accommodements destinés à permettre aux employés de pratiquer leur religion sont en général simples et peu coûteux.

Divers témoins, par exemple le Conseil canadien des chrétiens et des juifs (région de l'Atlantique), le Conseil ethnoculturel du Canada, l'Eglise adventiste du septième jour du Canada et la Ligue des droits de la personne de B'nai B'rith, estiment que le concept d'adaptation raisonnable est le meilleur moyen de permettre à tous de pratiquer librement leur religion. Le Conseil ethnoculturel du Canada nous a indiqué dans son mémoire que ce concept pourrait permettre de surmonter les obstacles actuels et, ainsi, d'atteindre véritablement l'objectif de multiculturalisme exprimé dans la *Charte*.

Nous estimons que le concept d'adaptation raisonnable devrait servir de principe directeur, pour éviter que les lois, les règlements, les politiques et les pratiques n'empêchent par inadvertance le respect des pratiques religieuses. L'adaptation raisonnable exige de la souplesse, tant de l'employeur que de l'employé. L'employé doit faire connaître ses besoins et, souvent, s'adapter aux changements nécessaires dans son travail, afin de contrebalancer les conditions particulières qu'on lui consent. L'employeur, pour sa part, doit tenter, de bonne foi, de s'adapter aux besoins de son employé et ne doit invoquer la contrainte excessive que lorsque les accommodements nécessaires nuisent vraiment au fonctionnement de son entreprise. Dans une autre

Aux États-Unis, le Titre VII du *Civil Rights Act* interdit notamment à tout employeur d'invoquer des motifs religieux pour refuser d'embaucher un candidat, pour renvoyer un employé ou pour prendre des mesures discriminatoires contre lui en matière de rémunération ou de conditions et de droits rattachés à son emploi. Selon cette loi, la religion comprend tous les aspects du culte et des pratiques religieuses, et l'employeur doit s'y adapter raisonnablement, à moins de pouvoir prouver que cette adaptation imposera une contrainte excessive à son entreprise.

En 1978, après une série d'audiences, la *Equal Employment Opportunities Commission*, chargée de l'application du *Civil Rights Act*, donnait divers exemples de pratiques religieuses auxquelles il faudrait peut-être s'adapter : l'observance d'un sabbat ou de fêtes religieuses, l'interruption de la journée de travail pour la prière, le respect de certaines règles alimentaires, l'absence du travail pour marquer le décès d'un parent, le refus de subir des examens médicaux et le respect de certaines exigences relatives à la tenue vestimentaire et à l'apparence physique.

La Commission a adopté en 1980 des lignes directrices énonçant diverses façons de s'adapter aux pratiques religieuses des employés. Il est possible notamment d'effectuer une substitution volontaire ou un échange de postes de travail. Ainsi, l'employé devant s'absenter pendant un jour ouvrable pour des raisons religieuses pourrait être autorisé à trouver un collègue pour le remplacer pendant son absence. L'adaptation raisonnable peut également se faire grâce à l'adoption d'un horaire flexible par l'employeur, comprenant par exemple des heures d'arrivée et de départ souples, des congés mobiles ou optionnels, des pauses à heures variables, du travail à l'heure du midi en échange d'un départ anticipé, un horaire décalé ou la permission, pour un employé, de reprendre les heures de travail perdues à cause des exigences de sa religion. Il serait également possible d'effectuer des mutations latérales ou des changements de postes : les employés incapables de pratiquer leur religion à cause de leur travail pourraient être affectés à un autre poste où l'adaptation raisonnable serait plus facile.

Les lignes directrices de la Commission sont limitées par le concept de contrainte excessive. L'employeur est en effet libéré de son obligation si l'adaptation raisonnable aux pratiques religieuses de certains de ses employés lui impose une contrainte excessive, c'est-à-dire si elle augmente ses coûts et nuit au fonctionnement de son entreprise. L'importance et la nature de l'entreprise, ainsi que le nombre d'employés visés, entrent donc en ligne de compte pour déterminer si l'adaptation raisonnable impose une contrainte excessive à un employeur.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne contient pas de disposition précise relative à l'adaptation raisonnable, mais le paragraphe 14(a) prévoit qu'un employeur visé par une plainte pour discrimination peut invoquer l'existence d'exigences professionnelles normales. Dans son *Ordonnance sur les exigences professionnelles normales*, émise en 1982 et toujours en vigueur, la Commission précise ce qui suit au sujet des convictions religieuses :

Lorsqu'il parvient à la conclusion qu'il ne peut faire telles adaptations raisonnables pour offrir une chance d'emploi à une personne à cause de la religion de cette personne, l'employeur doit, avant de refuser cette chance en se fondant sur une exigence professionnelle normale, motiver sa décision en prouvant que la prise de telles dispositions imposerait une contrainte excessive à l'employeur, soit en termes de coûts, soit en termes d'inconvénients pour son entreprise.

La Commission s'est servie de cette ordonnance pour intégrer dans la loi le concept d'adaptation raisonnable. Cependant, en ce qui concerne la pratique religieuse, le texte

la Constitution américaine, la *Charte* ne prévoit pas la séparation de l'Eglise et de l'Etat.) L'article 27 précise que la *Charte* doit être interprétée de façon à concorder avec l'objectif de maintien et de valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. Or, les pratiques religieuses constituent souvent un élément important de ce patrimoine.

En regroupant toutes ces dispositions de la *Charte*, on en conclut non seulement que la religion tient une place prépondérante au Canada, mais également qu'aucune croyance particulière ne doit être moins bien considérée qu'une autre.

Cette interprétation de la *Charte* n'empêche toutefois pas une certaine marge de manoeuvre. En effet l'article 15 garantit que la loi s'applique également à tous indépendamment de toute discrimination fondée sur la religion. À titre de document constitutionnel devant être soumis à une interprétation libérale, la *Charte* est destinée à corriger les effets des lois et des pratiques qui empêchent certaines personnes d'observer librement les préceptes de leur religion. La garantie énoncée à l'article 15 n'est cependant pas absolue; elle doit s'exercer dans des limites raisonnables. Il y a donc place pour une certaine souplesse, comme celle que prévoit la notion d'adaptation raisonnable, dont nous parlerons plus en détail dans ce chapitre.

Certaines pratiques religieuses

Un certain nombre de religions prescrivent des rites et des pratiques qui diffèrent de ceux de la majorité des Canadiens, par exemple en ce qui concerne les fêtes religieuses et les autres jours de repos, les prières et la tenue vestimentaire. Comme nos lois et coutumes sont fondées en grande partie uniquement sur la religion chrétienne, il est difficile pour les adeptes d'autres confessions de pratiquer leur religion sans inconvénient. Avant de passer à des questions précises, nous allons décrire brièvement certains des rites et des pratiques que les non chrétiens ne peuvent généralement pas observer pleinement.

Les musulmans et les juifs, ainsi que les membres de l'Eglise adventiste du septième jour et de la *Worldwide Church of God*, observent un jour de repos autre que le dimanche. Les membres des religions suivantes célèbrent aussi, outre le sabbat hebdomadaire, des fêtes religieuses qui ne coïncident pas toujours avec celles des chrétiens : les sikhs (cinq jours), les juifs (cinq jours) et les membres de la *Worldwide Church of God* (douze jours). Les musulmans récitent chaque jour cinq prières de dix minutes chacune, dont deux tombent pendant les heures normales de travail. Quant aux personnes baptisées dans la foi sikh, elles sont tenues de porter cinq emblèmes : la Kanga (peigne), le Kara (bracelet), le Kach (caleçon), le Kesh (turban) et le Kirpan (poignard).

Adaptation raisonnable

Le concept d'adaptation raisonnable, qui nous vient des Etats-Unis, a été appliqué dans un certain nombre de cas au Canada par les tribunaux des droits de la personne. Selon ce concept, l'employeur doit prendre des mesures raisonnables pour tenir compte des limites physiques ou mentales d'un employé, ou encore de ses convictions religieuses. L'employeur n'est toutefois pas tenu de s'acquiescer de ces obligations, si celles-ci lui imposent une contrainte excessive. Le concept a parfois été appliqué hors du contexte professionnel, en matière de fourniture de biens et de prestations de services.

La liberté de culte

« [...] la liberté de culte comprend le droit d'observer les pratiques essentielles prescrites par les préceptes de sa religion; pour déterminer en quoi consistent ces pratiques essentielles dans un cas donné, il faut fonder son analyse non sur l'idée que la majorité se fait de la religion, mais plutôt sur le rôle des pratiques et des croyances en cause dans la religion de la personne ou du groupe concerné.

Selon l'article 27 (de la *Charte*), notre société sera ouverte et pluraliste, et devra par conséquent s'accommoder des légers inconvénients susceptibles de survenir lorsque des pratiques religieuses différentes seront reconnues comme des exceptions autorisées à des exigences d'homogénéité par ailleurs

—M. le juge Walter Tarnopolsky
dans le jugement de la Cour d'appel
de l'Ontario : affaire R. c.
Vidéoflicks (1984)

Introduction

Le Canada a signé en 1976 le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont l'article 18 établit le droit à la liberté de conscience et de religion, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. Notre pays a pris ainsi, au niveau international, l'engagement de permettre les rites et les pratiques des diverses religions, et l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* concrétise cet engagement.

Le préambule de la *Charte* établit que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu. Bien que cette formule n'entraîne pas d'obligations précises, elle constitue un guide pour l'interprétation à donner aux dispositions qui suivent. En fait, ce préambule se reflète dans toute la *Charte* : l'article 2 garantit la liberté de religion, l'article 15 interdit la discrimination fondée sur la religion et l'article 29 garantit le maintien de certaines écoles confessionnelles. (Contrairement à

37. Nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour veiller à ce que ses programmes de formation linguistique, dans l'une ou l'autre des langues officielles, soient accessibles à tous les immigrants, sans égard au sexe, au statut marital ou familial et quel que soit le lien de dépendance ou le temps de résidence au Canada.

Concours d'entrée dans la Fonction publique

En vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, la préférence doit être accordée d'abord aux anciens combattants, puis aux autres citoyens canadiens, et ce, dans tous les concours publics pour la dotation de postes de fonctionnaires. Par conséquent, les résidents permanents n'ont pas autant de chances que les citoyens canadiens d'entrer dans la Fonction publique.

Nous pensons que cette pratique constitue une forme de discrimination fondée sur l'origine nationale, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 15 de la *Charte*. Certes, cette priorité peut encourager certains résidents permanents à demander leur citoyenneté canadienne dès qu'ils le peuvent, ce qui est évidemment souhaitable, mais ce n'est pas parce qu'une personne tarde à demander la citoyenneté canadienne qu'elle n'est pas pour autant attachée à son pays d'adoption. Comme nous l'avons déjà souligné, certaines personnes hésitent à se faire naturaliser parce que leurs droits en seraient gravement compromis à cause des lois en vigueur dans leur pays d'origine. Par conséquent, il nous semble injuste d'accorder la préférence aux citoyens canadiens par rapport aux résidents permanents qui remplissent les conditions pour l'obtention de la citoyenneté, mais qui n'en ont pas encore fait la demande pour des raisons qui leur sont propres.

Nous sommes incapables de justifier la préférence accordée à un citoyen canadien plutôt qu'à un résident permanent avec au moins trois ans de résidence lorsqu'il s'agit de combler des postes dans la Fonction publique. La citoyenneté canadienne n'est pas un critère d'embauche dans la Fonction publique. Par conséquent, la citoyenneté canadienne ne peut pas être un critère véritable de qualification pour l'emploi au titre de la *Loi canadienne des droits de la personne*. Nous ne croyons pas non plus qu'on puisse démontrer qu'elle constitue une limite raisonnable, au sens de l'article 1 de la *Charte*, en tant que liberté découlant d'une discrimination fondée sur l'origine nationale.

38. Nous recommandons que la préférence généralement accordée aux citoyens canadiens lors des concours dans la Fonction publique, en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, soit éliminée afin que les résidents permanents puissent poser leur candidature pour ces mêmes concours sur un pied d'égalité avec les citoyens canadiens.

ou les Philippines peut exiger plusieurs années, alors qu'il est susceptible de ne prendre que quelques mois aux Etats-Unis. Tant aux Indes qu'aux Philippines, il n'existe apparemment qu'un seul bureau des visas dans tout le pays, alors qu'il y en a 12 aux Etats-Unis. La répartition actuelle de ces bureaux constituerait donc une forme de discrimination systémique, fondée sur l'origine nationale ou ethnique, contre les habitants de certains pays du Tiers-monde et contre les personnes qui voudraient les parrainer au Canada.

Il peut cependant arriver aussi que les requérants mettent eux-mêmes du temps à obtenir les documents nécessaires de leur gouvernement. Nous ne pouvons donc pas affirmer avec certitude que les délais de traitement relativement longs dans de nombreux pays sont entièrement attribuables à la répartition des bureaux des visas. Nous pensons cependant que le gouvernement canadien devrait répondre à la critique selon laquelle le déploiement de ses ressources en matière d'immigration ne répond pas aux besoins des candidats à l'immigration, et en particulier, des personnes appartenant à la catégorie de la famille, qui doivent normalement avoir priorité. Quelle que soit la cause de la situation actuelle, il faudrait l'étudier pour tenter de trouver des moyens d'accélérer le traitement des demandes des personnes de cette catégorie qui viennent de pays du Tiers-monde. Il faut noter également que les agents d'immigration en poste à l'extérieur du Canada relèvent maintenant du ministère des Affaires extérieures, ce qui a apparemment entraîné une certaine inefficacité dans le fonctionnement des bureaux canadiens chargés d'accorder les visas.

Parrainage des épouses

Deux groupes torontois, le *Charter of Rights Education Fund* et le *Women Working with Immigrant Women*, ont signalé au Comité que les immigrantes sont souvent soumises à des manœuvres d'intimidation de la part de leur mari qui a parrainé leur entrée au Canada. Leur vulnérabilité résulte, du moins en partie, de leur incompréhension générale du processus d'immigration. Plus particulièrement, ces femmes craignent souvent que leur statut de résidente permanente soit remis en question si le répondant qui les a parrainées leur retire son appui; or, ce n'est pas le cas. Il faut donc de toute évidence mieux renseigner les immigrantes sur leurs droits à titre de résidentes permanentes.

On nous a également affirmé que les femmes parrainées ne peuvent pas profiter de certains programmes provinciaux d'aide sociale tant que la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada n'a pas certifié par écrit qu'il y a eu interruption du parrainage, de telle sorte que la femme ne peut plus compter sur l'appui de son mari. Il est extrêmement difficile d'obtenir une aide rapide lorsque le mari est introuvable, parce que la Commission de l'emploi et de l'immigration hésite alors à accorder le certificat requis. Nous pensons donc que la Commission devrait insister davantage sur le respect des promesses d'appui du conjoint afin que les immigrantes parrainées aient moins besoin d'aide sociale.

Enfin, on nous a signalé que, ces immigrantes parrainées n'étant pas considérées comme orientées vers le marché du travail, elles ne sont pas admissibles aux programmes subventionnés de formation linguistique. Par conséquent, il leur est très difficile d'apprendre suffisamment une des langues du pays pour participer à des programmes de formation professionnelle. Le fait est pourtant que de nombreuses femmes qui accompagnent leur mari au Canada entreront un jour sur le marché du travail.

35. Nous recommandons que le Règlement sur l'immigration reconnaisse les unions de fait, pour les besoins de l'immigration, afin qu'une personne vivant une relation de ce genre puisse être admise au Canada comme une personne à charge accompagnant son conjoint de fait ou parrainé par celui-ci en vue de son accès au pays. (À cette fin, la définition de conjoint de fait devrait être celle retenue à la recommandation 17).

Adoptions

En vertu du Règlement sur l'immigration, un enfant adopté est considéré comme personne à charge, qui peut accompagner ses parents au Canada lorsque ces derniers sont admis comme résidents permanents, seulement s'il a été adopté avant l'âge de 13 ans. Cette restriction s'applique également au parrainage à partir du Canada d'un enfant adopté par un citoyen canadien ou un résident permanent. Un enfant de moins de 13 ans pourra être parrainé, dans certaines circonstances, s'il y a une intention d'adopter ce dernier (paragraphe 4(1) du Règlement sur l'immigration).

L'exclusion de certains enfants adoptés en fonction de cet âge vise apparemment à empêcher les adoptions de pure convenance d'enfants plus vieux, simplement pour permettre leur admission au Canada, la famille ne s'attendant pas vraiment à devoir assurer leur subsistance parce qu'ils sont ou seront bientôt autonomes. Cependant, cette règle a aussi pour effet d'empêcher les enfants adoptés après l'âge de 13 ans d'accompagner ou de rejoindre les personnes qui, devant la loi, sont susceptibles d'être responsables de leur soutien, c'est-à-dire leurs parents.

Nous tenons à souligner en outre que l'adoption d'un adulte n'aidera pas ce dernier à venir au Canada, parce qu'une fille ou un fils ne peut être considéré comme personne à charge ou parrainé dans la catégorie de la famille que s'il a moins de 21 ans au moment de sa demande d'immigration et moins de 23 ans à son entrée au Canada. Nous croyons raisonnable de presumer qu'une personne de plus de 21 ans n'est plus à la charge de ses parents, du moins pour les fins de l'immigration. Il faut de toute évidence établir un âge maximum si l'on veut garder dans des limites raisonnables et réalistes le nombre de personnes se prétendant personnes à charge pour pouvoir immigrer.

36. Nous recommandons que le Règlement sur l'immigration soit modifié de façon que les enfants adoptés soient traités de la même manière que les autres enfants, et puissent par conséquent accompagner leurs parents lorsque ceux-ci immigreront au Canada ou les rejoindre au Canada comme personnes appartenant à la catégorie de la famille, quel que soit l'âge auquel ils ont été adoptés.

Cette recommandation ne couvre pas le parrainage d'enfants en vue de leur adoption subséquente au Canada; nous pensons que cette situation soulève des questions différentes. Dans ce cas, en effet, il n'existe aucun lien familial entre le répondant et l'enfant parrainé. Nous n'avons pas encore déterminé s'il faudrait réserver aux enfants de treize ans ou moins la possibilité de parrainage pour adoption subséquente et, dans la négative, quelle limite d'âge il faudrait alors fixer pour l'admission de ces enfants.

Traitement des demandes d'immigration

Un certain nombre de témoins nous ont signalé que le délai de traitement des demandes de résidence permanente varie considérablement selon l'endroit où celles-ci sont présentées. Par exemple, le traitement des demandes venant de pays comme l'Inde

Nous croyons qu'il est raisonnable, dans cette situation, de distinguer les appuis donnés par des personnes arrivées récemment au Canada, lesquelles peuvent être davantage préoccupées par leur propre découverte d'un nouveau pays, de ceux donnés par des personnes qui y résident depuis un certain temps. Cependant, pour les raisons déjà indiquées dans ce chapitre, la distinction ne devrait pas être faite entre les citoyens canadiens et les résidents permanents, car les membres de ces groupes ont souvent des périodes largement différentes de résidence au Canada. Depuis que l'acquisition de la citoyenneté requiert trois années pour les résidents permanents, il devient normal que les appuis donnés par les citoyens canadiens et par ceux qui ont le statut de résident permanent se fassent sur les mêmes bases.

34. Nous recommandons que le Règlement sur l'immigration soit modifié de façon qu'un appui donné par un résident permanent se trouvant au Canada depuis au moins trois ans confère à un « parent aidé », désireux d'être admis au Canada, les mêmes avantages qu'un appui provenant d'un citoyen canadien.

Admission de conjoints de fait

En vertu des règles actuelles sur l'immigration, les conjoints de fait ne peuvent pas être admis au Canada à titre de personnes à charge accompagnant une personne ayant reçu un visa d'immigration. De la même façon, un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada ne peut pas parrainer la demande de son conjoint de fait comme personne appartenant à la catégorie de la famille, sauf dans le cas exceptionnel où les conjoints sont fiancés. Ils doivent alors être réellement fiancés, n'être visés par aucun empêchement légal au mariage et s'engager à se marier dans les 90 jours suivant l'entrée du second conjoint au Canada (paragraphe 4(1) du Règlement sur l'immigration). Encore une fois, bien que ces restrictions touchent principalement les candidats à l'immigration, elles ont également des répercussions importantes sur les citoyens canadiens et les résidents permanents qui veulent leur servir de répondants.

Nous estimons que les dispositions de l'article 15 de la *Charte* protègent les conjoints, y compris les conjoints de fait, de toute discrimination fondée sur l'état matrimonial (voir au chapitre 5). Par conséquent, nous croyons que les personnes qui se trouvent au Canada devraient pouvoir parrainer la demande d'immigration de leur conjoint de fait. Pour aller dans le même sens, la *Loi sur l'immigration* et son règlement d'application devraient également reconnaître l'union libre comme permettant au conjoint de fait d'être admis en tant que personne à charge accompagnant un immigrant. Nous suggérons donc que la définition normalisée de l'union de fait que nous proposons au chapitre 5 soit appliquée à l'immigration, c'est-à-dire que les personnes en cause doivent être de sexe opposé, avoir habité ensemble de façon ininterrompue pendant au moins un an et s'être présentées publiquement comme mari et femme.

Nous reconnaissons qu'il faudra adopter des règles claires et assez strictes pour établir l'existence d'une union de fait. En effet, étant donné que nous proposons de reconnaître des situations qui ne sont pas consignées dans un document officiel, tel qu'un certificat de mariage, de naissance ou d'adoption, nous ne sommes pas sans savoir, qu'en l'absence de ces règles, il deviendrait on ne peut plus facile de déjouer le processus de sélection des immigrants. Nous suggérons donc qu'il serait approprié de confier à une autorité le soin de vérifier la réalité d'une union de fait. Cela ne veut pas dire, toutefois, que nous souscrivons nécessairement à l'actuel système de contrôle des mariages de convenance, contractés uniquement en vue de s'assurer l'admission au Canada.

Selon la Commission de l'emploi et de l'immigration, cette distinction est fondée sur le fait que les immigrants ayant acquis la citoyenneté canadienne ont fait preuve d'un attachement plus profond que les autres au Canada et sont par conséquent plus en mesure d'assurer la subsistance de leurs parents. Pour la plupart des résidents permanents, l'acquisition de la citoyenneté canadienne est simplement une question de temps; cela peut se faire après trois ans de résidence permanente. Cependant, certaines personnes peuvent ne pas devenir citoyens canadiens après ce délai, en raison de circonstances qui les touchent et qui n'ont rien à voir avec leur attachement au Canada; par exemple, les droits dont ils jouissent dans leur pays d'origine en ce qui concerne la propriété et les successions pourraient alors être grandement compromis. Nous en concluons que les résidents permanents devraient avoir les mêmes droits de patrinage que les citoyens canadiens. D'un autre côté, une période minimale de résidence au Canada pour patrinier un parent à charge nous apparaît comme une condition justifiable, en considération du fait que le répondant devrait être raisonnablement bien établi au pays pour pouvoir lui fournir l'appui qui lui est nécessaire.

33. Nous recommandons que le Règlement sur l'immigration soit modifié et qu'il accorde aux résidents permanents qui sont au Canada depuis au moins 3 ans l'autorisation de patrinier un proche parent quels que soient l'âge, l'aptitude au travail ou l'état matrimonial de ces personnes, comme c'est le cas, actuellement, pour les citoyens canadiens.

La *Loi sur l'immigration* établit également une différence entre citoyens canadiens et résidents permanents au niveau du droit d'en appeler du rejet d'une demande qu'ils ont présentée. Les citoyens canadiens peuvent, en effet, interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration, ce qui n'est pas le cas pour les résidents permanents (paragraphe 79(2) de la Loi). Nous avons noté avec plaisir que le projet de loi C-55, qu'étudie actuellement le Parlement, supprimerait cette distinction en donnant aux résidents permanents le droit d'en appeler du rejet d'une demande qu'ils ont présentée. Cette modification, si elle est adoptée, serait rétroactive au 17 avril 1985, date à laquelle l'article 15 de la *Charte* est entré en vigueur.

Résidents permanents et parents aidés

Pour être admis au Canada, les requérants indépendants doivent prouver qu'on leur a offert un emploi et accumuler 50 points selon une grille de pointage tenant compte de facteurs comme l'âge, l'instruction, la compétence professionnelle, les offres d'emploi dans la profession et les aptitudes linguistiques. Lorsqu'un requérant ne recueille pas les 50 points nécessaires, sa demande peut être réévaluée selon des normes moins strictes s'il peut être considéré comme un «parent aidé», c'est-à-dire une personne n'appartenant pas à la catégorie de la famille, mais ayant au Canada un parent qui appuie sa demande.

L'avantage que cet appui donne au requérant varie selon que son répondant est un citoyen canadien ou un résident permanent. Les points requis qui passent déjà de 50 à 20 ou à 30 selon le degré de parenté, sont encore réduits de cinq points si le répondant est un citoyen canadien, mais cette disposition ne s'applique pas aux résidents permanents (alinéa 10(1)b) du Règlement sur l'immigration). Donc, il est plus facile pour un parent aidé de se faire admettre au Canada s'il a l'appui d'un citoyen canadien que si son répondant est un résident permanent.

un visa de sortie du Viêt-nam et sont par conséquent considérées comme apatrides; ils n'y ont donc plus aucun avenir. Or, un des enfants de la famille étant sourd, il s'est vu refuser l'entrée au Canada pour des raisons médicales. Madame Jackman conclut :

Tout d'abord, je ne crois pas que cela devrait être un motif de refus. En plus, on n'a pas considéré le fait qu'il s'agissait d'une famille de réfugiés. Ils ne peuvent pas retourner au Viêt-nam pour rendre visite à leur famille. Parce que l'enfant est sourd, les autorités ont décidé que la famille ne pouvait pas venir au Canada.

Nous avons également appris que les demandes de personnes souffrant de certaines déficiences mentales, par exemple le syndrome de Down, sont automatiquement rejetées pour raisons médicales, même si la famille est prête à s'en occuper. Par conséquent, si un enfant souffre du syndrome de Down, toute sa famille est en fait exclue à moins de laisser l'enfant dans son pays d'origine.

Nous pensons que, dans certains cas exceptionnels, l'admission au Canada devrait être autorisée si la famille s'engage à subvenir aux besoins de la personne qui doit recevoir des soins médicaux continus. À l'heure actuelle, les règles de parrainage ne permettent pas à plusieurs membres d'une même famille installés au Canada de prendre conjointement cet engagement afin de pouvoir répondre aux critères financiers applicables lorsqu'un membre de la famille ne pourrait y répondre seul. Nous estimons qu'il faudrait prendre en considération la possibilité, pour une famille, d'assurer en commun la subsistance d'un de ses membres, non seulement lorsque celui-ci souffre d'une déficience, mais aussi dans tous les autres cas.

Nous en concluons qu'il faudrait passer en revue de façon prioritaire les critères médicaux appliqués à l'admission au Canada afin de déterminer comment ils pourraient être assouplis. Les directives sur lesquelles se fondent les médecins devraient en outre être rendues publiques afin que tous sachent clairement en quoi consistent ces critères. Nous estimons que l'examen médical devrait être moins rigoureux pour les personnes appartenant à la catégorie de la famille et les personnes à charge qui les accompagnent, pour les réfugiés au sens de la Convention et pour les autres immigrants admis pour des raisons humanitaires. Dans le premier cas, les considérations relatives à la réunion des familles sont importantes et, dans le deuxième cas, les personnes qui se voient refuser l'entrée au Canada pour des raisons médicales risquent de se retrouver privées d'appui ailleurs.

32. Nous recommandons que les critères médicaux appliqués à l'admission au Canada, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, soient rendus publics, passés en revue et modifiés de façon prioritaire afin que l'on puisse déterminer comment ils pourraient être assouplis.

Parrainage de personnes appartenant à la catégorie de la famille par des résidents permanents

Tout comme les citoyens canadiens, les résidents permanents peuvent parrainer la demande d'une personne appartenant à la catégorie de la famille. Cependant, ils n'ont pas les mêmes droits qu'eux si la personne qu'ils veulent parrainer est leur père ou leur mère. En effet, les citoyens canadiens peuvent parrainer leurs parents sans restrictions, alors que les résidents permanents peuvent le faire seulement lorsque ces personnes sont âgées de plus de 60 ans ou que, si elles n'ont pas atteint cet âge, elles sont veuves ou incapables de travailler (articles 4 et 5 du Règlement sur l'immigration).

explicites ou non, qui limitent l'action gouvernementale. Nous estimons que cette nouvelle réalité devrait se refléter dans les objectifs de la politique canadienne d'immigration.

31. Nous recommandons que le paragraphe 3f) de la *Loi sur l'immigration* soit modifié pour que la politique canadienne d'immigration ait notamment pour objectif de veiller à ce que toute personne demandant à être admise au Canada soit soumise à des critères qui ne se fondent pas sur des motifs de discrimination interdits par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Sélection fondée sur l'examen médical

Tous les candidats à l'immigration au Canada doivent se soumettre à un examen médical. Ceux qui souffrent d'une maladie, d'un trouble, d'une invalidité ou d'une autre incapacité pour raison de santé, sont susceptibles

- de constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques, ou

- d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé

sont exclus automatiquement (paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'immigration*); voir aussi l'article 22 du Règlement sur l'immigration). Le requérant est cependant protégé par une disposition prévoyant un second examen pour confirmer le diagnostic initial. L'examen médical des candidats à l'immigration relève de la Direction générale des services médicaux du ministère de la Santé et du Bien-être social, qui a établi des directives à ce sujet à l'intention de ses médecins.

Un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité ont maintenu que le second motif de rejet pour raisons médicales, c'est-à-dire la possibilité d'un fardeau excessif pour les services de santé et les services sociaux, a été appliqué de façon indûment restrictive. M. Jim Derksen, président national de la Coalition des organisations provinciales des handicapés, citait le cas de Dominique et Maria, deux Italiens qui ont immigré au Canada à la fin des années 1960 peu après leur mariage. Maria aimerait faire venir son père, un tailleur de talent, afin qu'il travaille avec elle et son mari dans leur petit commerce familial de tailleur, qui marche bien. On a cependant refusé l'autorisation au père de Maria parce qu'il est épileptique. M. Derksen demande donc :

Quelle raison valable empêche ce père et ce grand-père, qui par hasard est handicapé, de venir au Canada? Pourquoi cette famille ne peut-elle pas être réunie, alors qu'un nombre incalculable d'autres familles immigrantes le sont?

M. Kenneth Zaifman, président de la section de l'immigration de l'Association du barreau canadien, nous a parlé du cas d'une famille de réfugiés vietnamiens installés au Canada. Ces gens veulent parrainer leur mère, restée au Viêt-nam. Or, en raison de la situation dans ce pays, elle y a contracté la tuberculose. Les agents d'immigration ont donc décrété que son entrée au Canada ne serait possible que si les autorités provinciales y consentaient. Cependant, ces dernières exigent une caution de 40 000 dollars; la famille ne pouvant payer cette caution, la demande a été rejetée.

Barbara Jackman, avocate à l'immigration, a exposé un troisième cas aux membres du Comité. Trois frères qui ont quitté le Viêt-nam comme réfugiés de la mer ont demandé à parrainer les membres de leur famille restés au pays. Ceux-ci ont obtenu

permanente est susceptible de subvenir à ses propres besoins ou de recevoir l'appui de la cellule familiale à laquelle elle appartient. Toutefois, les distinctions appliquées semblent généralement justifiables en vertu de l'article 1 de la Charte puisqu'on peut raisonnablement affirmer qu'elles permettent de choisir les candidats les plus aptes à s'adapter à la vie canadienne.

Il existe plusieurs catégories d'immigrants pour lesquelles les exigences d'admission au Canada sont très différentes : les personnes appartenant à la catégorie de la famille, les immigrants non parrainés, les réfugiés au sens de la Convention et les membres de catégories désignées pour des raisons humanitaires, par exemple les «réfugiés de la mer» du Viêt-nam. Au cours des dernières années, la proportion des immigrants classés dans la catégorie de la famille a augmenté considérablement, passant à 55 % en 1983. Cette catégorie comprend certains proches parents de citoyens et de résidents permanents du Canada qui sont prêts à les parrainer en s'engageant à subvenir à leurs besoins et qui en sont capables.

Toute personne admise légalement au Canada, en vertu d'un visa d'immigration, devient «résident permanent» jusqu'à ce qu'elle ait renoncé à ce statut ou acquis la citoyenneté canadienne. Les résidents permanents sont parfois traités différemment des citoyens canadiens en vertu des lois fédérales.

L'article 15 de la *Charte* interdit toute discrimination fondée sur «l'origine nationale ou ethnique». Conformément à notre interprétation libérale des dispositions de cet article, nous estimons qu'une loi qui traite les immigrants arrivés récemment au Canada plus durement que les citoyens du pays, exerce une discrimination fondée sur l'origine nationale puisqu'elle réserve un traitement différent aux personnes qui ne sont pas originaires du Canada. Bien sûr, les citoyens canadiens ne sont pas tous nés ici; certains ont été naturalisés. Cependant, la vaste majorité des citoyens du pays se compose de personnes nées au Canada, alors que les résidents permanents sont inévitablement nés ailleurs. On peut donc affirmer que toute distinction entre citoyens canadiens et résidents permanents est fondée sur l'origine nationale; la distinction entre les Canadiens nés au pays et ceux qui ont été naturalisés le serait encore plus clairement.

Le Conseil ethnoculturel du Canada a recommandé que la *Loi sur l'immigration* soit corrigée afin de changer les articles incompatibles avec le concept d'égalité. Ces changements devraient mettre fin aux pouvoirs discrétionnaires possédés par les fonctionnaires. Nous savons que différents aspects de la politique canadienne de l'immigration ont été examinés dans le rapport de W.G. Robinson sur les immigrants illégaux au Canada (1983), soumis à la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada et dans celui du Dr. Gunther Plaut sur le *Refugee Determination* in Canada (1985). Aucun de ces rapports n'analyse directement les effets de l'article 15 de la Charte sur la politique canadienne de l'immigration. Il est temps maintenant de faire face à cette question laissée jusqu'ici en suspens.

Objectifs de la politique d'immigration

L'article 3 de la *Loi sur l'immigration* établit que la politique canadienne d'immigration doit reconnaître un certain nombre de besoins, y compris la nécessité de critères d'admission au Canada qui n'entraînent pas de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion ou le sexe (paragraphe 3f)). L'article 15 de la *Charte* introduit en outre de nouveaux motifs de discrimination,

« L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* [...] a démontré l'importance de certaines valeurs fondamentales pour les Canadiens. Il est maintenant établi hors de tout doute que nous sommes prêts, dans certains domaines, à placer ces valeurs au-delà des désirs de majorités éphémères et des nécessités politiques de l'heure. En ce qui concerne l'immigration, il faut garder à l'esprit non seulement les droits garantis par la *Charte*, mais également le contenu de l'article 27 de cette dernière :

Toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

Il s'agit peut-être là d'une simple règle d'interprétation, mais elle a son importance. Elle montre en effet que le Canada n'a pas renié ses origines comme nation d'immigrants et que, quelles que soient les pressions temporaires exercées par le chômage, les conditions sociales ou la sécurité nationale, l'attitude généralement libérale envers les étrangers qui viennent ici, comme visiteurs ou comme immigrants, fait partie intégrante de »

—Professeur Julius Grey
Immigration Law in Canada

Introduction

La *Loi sur l'immigration* et son règlement d'application définissent les grandes lignes de la politique canadienne en matière d'immigration. Comme le nombre de personnes qui voudraient immigrer au Canada dépasse de beaucoup notre capacité d'absorption de nouveaux résidents, cette politique est nécessairement très sélective et un grand nombre de gens se voit refuser l'entrée au Canada en fonction de critères généraux. Ces critères sont souvent reliés à des caractéristiques qui constituent des motifs de discrimination interdits en vertu de l'article 15 de la *Charte*, par exemple l'âge, l'état matrimonial ou familial et les déficiences mentales ou physiques. Ils servent à déterminer si une personne qui désire être admise au Canada a titre de résident

29. Nous recommandons que, de façon générale, toutes les professions des Forces armées deviennent accessibles aux femmes.

À la lumière de cette recommandation, nous reconnaissons bien sûr qu'en temps de paix bien peu de pays ont intégré pleinement les femmes à leur armée régulière. Nous croyons toutefois que le Canada se doit d'être à l'avant-garde en matière d'affirmation de la pleine égalité des hommes et des femmes dans une armée. Pour reprendre les propos d'un témoin (Adele Kamas), toute autre attitude serait contraire à l'esprit et à la lettre de la *Charte des droits et libertés* qui a été conçue pour et par les Canadiens. En outre, des exceptions applicables aux Forces armées reposant sur des motifs déjà mentionnés, à savoir l'absentéisme, la réticence des collègues masculins ou une force physique insuffisante, pourraient donner lieu sur le marché du travail civil à d'autres raisons semblables d'exclusion des femmes.

Nous concluons donc que les Forces armées canadiennes doivent revoir leur politique actuelle, processus déjà amorcé, mais qui n'avance que trop lentement. Dans la mesure du possible, on doit toujours chercher à fixer des normes objectives et raisonnables qui s'appliquent également aux hommes et aux femmes et qui sont en rapport avec la nature des diverses professions, plutôt que de maintenir des exclusions générales fondées sur le sexe. Ne souhaitant pas que ce processus de révision tienne en longueur, nous recommandons que l'on surveille régulièrement son état d'avancement.

30. Nous recommandons que la Commission canadienne des droits de la personne surveille les pratiques des Forces armées canadiennes relatives à l'embauche et à l'avancement des femmes et qu'elle évalue à intervalles réguliers les progrès accomplis dans la révision des politiques actuelles.

Par le passé, les Forces canadiennes ont appliqué la politique des langues officielles, afin qu'une juste proportion de francophones puissent s'engager et ont répondu aux besoins religieux des sikh et des juifs. Elles ont également garanti, en général, une représentation équitable des minorités visibles. Les Forces armées ont en outre attiré un nombre croissant de femmes. Elles doivent maintenant les intégrer pleinement, ce qui est possible sans compromettre leur puissance d'intervention.

Ce rapport traite, par ailleurs, d'autres questions relatives aux femmes et aux Forces armées, ainsi que de la politique des examens médicaux envers les homosexuels des deux sexes (chapitre 4), la politique des examens médicaux des nouvelles recrues et des militaires déjà engagés (chapitre 13) et certaines politiques limitant les activités des conjoints du personnel militaire vivant sur les bases (chapitre 14).

baïsser gravement le moral de la population civile, qui demanderait alors qu'on les retire des zones de combat. Il pourrait en résulter un problème insurmontable de logistique, d'où un risque de désintégration des forces.

En réalité, les femmes sont exposées quotidiennement à la violence et au danger. Les agressions sexuelles, les coups et blessures, l'inceste et les meurtres sont malheureusement choses courantes parmi la population civile. En outre, des femmes occupent maintenant des emplois où elles sont exposées aux mêmes dangers que les collègues masculins. Il existe de grandes similitudes entre les situations de crise que peuvent connaître les militaires et certains types de travail policier où les femmes réussissent fort bien, où l'on peut toujours craindre pour sa vie et son intégrité physique et où des réactions agressives sont parfois nécessaires. De récents sondages révèlent qu'une majorité de Canadiens souhaitent l'intégration des femmes à toutes les professions militaires, et ce en dépit de la violence et du danger qui leur sont inhérents.

La pleine intégration des femmes aux Forces armées n'exclut pas la possibilité de conserver aux femmes un certain statut spécial. Toutefois, pareil statut ne leur interdirait pas de profiter des possibilités de formation, d'éducation et d'avancement liées aux professions qui leur sont maintenant interdites ou qui sont assujetties à des quotas.

Des inquiétudes à l'étranger

On a soutenu que des pays alliés pourraient se sentir mal à l'aise et en danger si les femmes étaient pleinement intégrées aux Forces armées canadiennes. On a aussi fait valoir que, parce que nos ennemis éventuels sous-estiment la capacité et l'esprit de combat d'une force de défense intégrée, notre pouvoir dissuasif en serait diminué. Enfin, on craint que la population civile des pays où les Forces canadiennes seraient déployées ne réagisse négativement à la présence de femmes parmi notre personnel militaire.

Ces opinions tiennent pour le moins de la spéculation. Trois pays de l'OTAN au moins ont déjà entrepris d'intégrer leurs forces de combat sans conséquence néfaste apparente. Jusqu'à maintenant, soit au cours de la Seconde Guerre mondiale ou après, les belligérants n'ont jamais minimisé la présence de femmes au combat. Même aujourd'hui, la presse nous rapporte régulièrement que des femmes jouent des rôles meurtriers dans des forces d'insurrection et des brigades terroristes et que les autorités auxquelles elles s'opposent les prennent très au sérieux. Quant à l'affectation de militaires féminins à l'étranger, la chose s'est déjà produite sans que les pays hôtes ne fassent de commentaires défavorables. En outre, comme ces affectations sont à la discrétion du commandement militaire, il est tout à fait possible de tenir compte de sensibilités particulières et de les respecter.

Pleine intégration

Le Canada est un pays pacifiste qui a, à maintes reprises, participé à des négociations de paix ainsi qu'à des missions de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies. Aucun Canadien ne se réjouit à la perspective d'une guerre. Si, toutefois, il devenait nécessaire que des Canadiens combattent pour défendre leur pays ou pour respecter les obligations que le Canada a contracté à l'égard d'autres pays, nous estimons que les femmes auraient le droit et le devoir de porter une partie de cette responsabilité.

On a aussi soutenu que les risques plus élevés de mort, de blessure, de viol, et de capture auxquels les femmes seraient exposées au cours des combats pourraient faire

En outre, on a avancé que les femmes n'ont pas ce qu'on appelle «l'instinct meurtrier». éléments qui, prétend-on, auraient un effet particulièrement désastreux sur les femmes. état de danger constant, de fatigue, de privations physiques et de tension mentale, revanche, les militaires combattants peuvent passer des semaines et même des mois en qu'après leur journée de travail, elles reprennent une vie normale. On a ajouté qu'en personnes sont exposées au danger pendant des périodes relativement brèves et, civils dangereux devenus accessibles aux femmes. On a soutenu, en effet, que ces effectuer les forces policières, les pompiers et autres personnes exerçant des métiers On a prétendu que les missions de combat sont bien différentes du travail qu'ont à

Une exposition à la violence et au danger

Quand l'armée américaine a permis à des Noirs de s'engager dans des unités jusqu'alors exclusivement constituées de Blancs, on a relevé des cas d'hostilité et de refus de la part du personnel militaire blanc qui n'arrivait pas à considérer les Noirs comme des «copains». Ces sentiments ont maintenant presque entièrement disparu.

Nous ne croyons pas qu'à notre époque, les hommes soient incapables de faire confiance à des camarades combattantes ni de coopérer avec elles. Il s'en trouve évidemment qui, au départ, ne s'adaptent pas, mais on peut contourner la difficulté en offrant aux militaires des programmes appropriés pour les sensibiliser aux réalités d'une force de combat intégrée. En situation de forte tension, les militaires auront à faire confiance aux femmes et celles-ci, en échange, auront à mériter cette confiance comme elles l'ont fait dans des situations semblables par le passé.

Certains observateurs ont laissé entendre que la présence de femmes dans des unités combattantes risque de troubler la camaraderie, ingrédient essentiel à l'épanouissement d'un esprit de combat et d'une tradition.

Une menace à la cohésion des unités militaires

L'argument semble bien mince. Les cas où il serait impossible de fournir des installations distinctes seraient exceptionnels et de durée relativement brève. Quoi qu'il en soit, le peu d'intimité qu'offre le milieu opérationnel risque fort peu de devenir gênant, étant donné que, dans ces situations, chacun se préoccupe essentiellement de ce qu'il a à faire.

Dans les zones de combat, les Forces armées sont parfois dans l'impossibilité matérielle de fournir des installations sanitaires, des casernes ou des dortoirs distincts pour les hommes et les femmes. On a soutenu que ces conditions favorisent la promiscuité et, éventuellement, des rapports sexuels inopportuns.

La promiscuité

À notre avis, l'absentéisme peut difficilement être une raison d'exclure les femmes des rôles de combat, étant donné qu'elles peuvent, sans être gravement handicapées par leur «état de femme», remplir des fonctions de responsabilité autres sur le marché du travail civil, de même que, dans les Forces armées, jouer des rôles où elles sont exclues du combat.

Certains travaux de recherche ont montré qu'en moyenne les femmes possèdent une force physique du tronc et des bras qui équivaut aux deux tiers de celle des hommes. De la même manière, la femme moyenne aurait une endurance équivalente aux deux tiers environ de celle de l'homme moyen. On en déduit qu'un très faible pourcentage de recrues féminines correspondrait vraisemblablement aux normes physiques fixées en vue de l'exécution des tâches très exigeantes que supposent la plupart des combats.

À notre avis, les tenants de ce point de vue négligent certains facteurs. D'abord, ces différences s'expliquent, en partie du moins, par l'entraînement physique différent auquel sont généralement soumis les hommes et les femmes. On a pu démontrer que les femmes qui participent à un programme d'entraînement physique peuvent améliorer sensiblement leur force physique et leur endurance. Partant de là, certains ont proposé que les femmes chez qui on aurait constaté une force physique et une endurance insuffisantes pourraient, préalablement au programme d'engagement de base, participer à un programme d'entraînement correctif. Ce programme correctif pourrait atténuer les préoccupations de certains au sujet de l'incapacité des femmes à remplir les tâches physiques qu'impose le combat.

Ensuite, les examens visant à mesurer la force physique et l'endurance devraient être conçus de manière à évaluer l'effort que les membres de professions données ont à fournir au combat, plutôt que les efforts requis dans les professions les plus exigeantes sur le plan physique. Ainsi, un nombre moindre de femmes seraient exclues en raison de facteurs d'ordre physique.

Enfin, il est très possible d'adapter les armes et l'équipement aux capacités de ceux qui s'en servent. Dans de nombreux pays, la taille et la force des combattants étant bien inférieures à la moyenne internationale, les armes et l'équipement y sont modifiés et adaptés en conséquence. Ce sont, en effet, les outils qu'il faut adapter aux utilisateurs et non l'inverse. Au Japon et au Viêt-nam, on a fait la preuve qu'il est possible de concevoir des armes et des véhicules plus maniables. On voit donc bien que les exigences physiques peuvent être assouplies pour permettre à un plus grand nombre de femmes de participer pleinement aux Forces armées.

Nous ne croyons pas que les Forces armées puissent supposer qu'aucune femme n'a les capacités physiques nécessaires pour jouer le moindre rôle de combat. Les Forces armées doivent songer sérieusement à utiliser les meilleures ressources humaines disponibles, tant chez les hommes que chez les femmes.

L'absentéisme

Selon une étude faite aux États-Unis, une travailleuse sur douze risque de s'absenter pendant 1,3 jour par année pour cause de menstruation. En revanche, au travail, on ne semble constater au niveau du rendement aucune baisse qui serait attribuable au cycle mensuel. Les grossesses sont une autre cause d'absence. On prétend en outre que, mis à part ces deux premiers facteurs, les femmes seraient légèrement plus souvent absentes pour cause de maladie que les hommes. On peut faire contrepois à ces affirmations en rappelant que les femmes sont pour leur part beaucoup moins souvent l'objet de mesures disciplinaires, qu'elles recourent moins aux stupéfiants et qu'elles souffrent moins d'alcoolisme.

marine et les forces aériennes reposent sur des directives précises. Il est, en effet, spécifiquement prévu que les femmes ne peuvent être affectées ni à bord de navires ni à bord d'avions participant à des missions de combat; de plus la loi dite *Military Service Act* le leur interdit.

D'autres pays signataires du pacte de l'OTAN sont liés par des dispositions semblables. En Allemagne de l'Ouest, la Constitution interdit aux femmes d'aller au combat en leur refusant le droit de porter les armes. Au Royaume-Uni, où rien n'interdit expressément aux femmes de prendre part au combat, les Forces militaires ont toute latitude de le leur interdire en vertu d'une exception aux dispositions de la loi dite *Sex Discrimination Act*.

Au Canada, où la *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit depuis 1978 toute politique qui annihile les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu en raison de son sexe (article 10), la situation est assez différente. Cette loi s'applique aux Forces armées canadiennes. Tout refus d'embaucher une personne et toute restriction imposée à l'embauche d'une personne à cause de son sexe doit reposer sur des exigences professionnelles normales (paragraphe 14(a)). Les tribunaux ont jugé que l'employeur doit fournir des données objectives et fiables pour justifier pareille exigence. Or, les Forces armées canadiennes n'ont pas encore démontré qu'on peut justifier leur politique actuelle qui consiste à exclure les femmes de certains rôles militaires.

L'article 15 de la *Charte des droits et libertés* interdit aussi toute discrimination fondée sur le sexe, sous réserve, cette fois-ci, de limites raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique (article 1). Encore là, les Forces armées canadiennes n'ont pas essayé de justifier leur politique actuelle par rapport à la *Charte des droits et libertés*.

Il ressort donc clairement qu'aux termes de la législation canadienne, les femmes ont un droit plein et entier à l'intégration dans toutes les professions des Forces armées canadiennes. C'est une conséquence non seulement de la législation fédérale mais de la Constitution. Dans de nombreux autres pays, il n'en est pas ainsi. Généralement, leur expérience n'est pertinente que dans la mesure où elle peut aider à définir quelles limites imposées à la liberté peuvent être jugées raisonnables dans les rangs militaires pour un motif fondé sur le sexe et trouver justification dans une société libre et démocratique.

Nous sommes essentiellement d'accord avec Linda Long, un des témoins qui a comparu devant nous, pour dire qu'il revient au gouvernement d'établir clairement, avec des preuves concrètes, qu'il est raisonnable d'exclure en bloc 52 % de la population canadienne des activités de combat.

Justifications à l'exclusion des femmes des activités de combat

Comparaisant devant le Comité, le ministre de la Défense nationale n'a pas tenté de démontrer le bien-fondé de l'actuelle politique d'exclusion. Il a plutôt insisté sur les difficultés et les incertitudes que suppose l'ouverture de toutes les professions aux femmes. À défaut de meilleure preuve à l'appui de l'exclusion des femmes des activités de combat, nous proposons, quant à nous, d'examiner les raisons traditionnellement invoquées au Canada et à l'étranger pour justifier cette politique.

Au Canada, pour justifier l'actuelle politique d'exclusion, on invoque parfois le fait que de nombreux autres pays excluent les femmes des unités combattantes. Toutefois, leur contexte juridique est souvent très différent du nôtre. Aux États-Unis, les restrictions imposées à la participation des femmes aux unités combattantes dans la

Droit à l'égalité

Grâce à ces essais, certaines professions semblent être devenues accessibles aux femmes. On a autorisé, par exemple, l'emploi de militaires féminins dans les stations isolées du Nord, de même que la présence de femmes en service volontaire à bord de navires ne participant pas à des missions de combat. Aucune décision n'a été prise, à savoir si les femmes devraient servir dans les unités combattantes de soutien logistique, là où les résultats de mise à l'essai ont montré qu'elles ont senti une certaine réticence de la part de leurs collègues masculins. La réévaluation du rôle des femmes par les Forces armées est un processus long et complexe dont l'issue demeure incertaine.

- De définir les exigences qu'entraîne sur le plan des ressources la participation accrue de militaires féminins aux Forces armées canadiennes.
 - De mesurer le degré d'acceptation de la population et de nos alliés en ce qui concerne la présence de militaires féminins dans des emplois et des milieux non traditionnels;
 - D'évaluer les répercussions sur le plan du comportement et sur le plan sociologique de la présence de militaires féminins au sein des unités mises à l'essai, de même que, le cas échéant, ses répercussions sociologiques sur les familles immédiates du personnel de ces unités;
 - De comparer l'efficacité de groupes de militaires féminins à celle de groupes semblables de militaires masculins, ainsi que celle de groupes intégrés à celle de groupes entièrement masculins, dans l'exécution d'un travail représentatif au sein des unités mises à l'essai;
 - De comparer l'efficacité individuelle des militaires féminins à celle des militaires masculins dans l'exécution d'un travail représentatif au sein des unités mises à l'essai;
2. Parallèlement, on s'efforcera :

1. Le premier critère en fonction duquel on définira l'aptitude est l'effet que la présence de militaires féminins pourrait avoir, le cas échéant, sur l'efficacité opérationnelle des unités visées.

Depuis 1979, les Forces armées font des études pour évaluer les conséquences de l'intégration des femmes aux diverses professions qui font actuellement l'objet de restrictions. Dans l'optique de cette évaluation globale, on a mené quatre expériences différentes. Ainsi, au cours des dernières années, on a fait des essais dans la marine, les forces de terre, les forces aériennes et une station isolée. On a décrit de la façon suivante les objectifs et le déroulement de ces essais :

Forces armées; l'impossibilité pour les femmes de s'inscrire à des collèges militaires. Or, à la suite des recommandations de la Commission royale en septembre 1971, toutes ces pratiques ont cessé et depuis, bon nombre de métiers non traditionnellement exercés par des femmes leur sont devenus accessibles. Le nombre de femmes dans les Forces armées canadiennes a notablement augmenté tant dans l'absolu que par comparaison.

L'exclusion des femmes d'un si grand nombre de postes a plusieurs effets néfastes, surtout quand on songe au fait que les Forces armées sont un gros employeur dans nombreuses régions du pays. En outre, les femmes n'ont guère de chance d'occuper des postes bien rémunérés après leur service militaire, parce qu'elles ne peuvent pas profiter des programmes de formation et d'éducation nécessaires qu'on offre au niveau des Forces armées. L'avancement des femmes au sein des Forces est aussi limité, parce qu'elles n'ont pas d'expérience «opérationnelle», et, par conséquent, peuvent difficilement espérer gravir les échelons supérieurs de la hiérarchie militaire.

Suzanne Simpson, psychologue et ex-officier des Forces armées, a fait au quartier général de la Défense nationale une recherche qui portait sur l'emploi des femmes dans des rôles militaires non traditionnels. Elle a révélé au Comité qu'en raison de la politique actuelle, même dans des professions accessibles aux femmes, il arrive souvent que celles-ci ne peuvent occuper les postes où elles pourraient montrer qu'elles ont les aptitudes et capacités jugées souhaitables pour leur avancement. Par exemple, elles ne peuvent recevoir d'affectations qui supposent des activités liées au combat, comme les exercices sur le terrain et les jeux de guerre, qui se prêtent à des démonstrations de caractéristiques militaires recherchées telles que le leadership et le courage. Comme on interdit aux femmes de participer à ce genre d'activités, elles n'ont pas l'occasion d'acquérir l'expérience voulue ni de montrer qu'elles ont les aptitudes jugées importantes pour leur avancement. Par conséquent, comparativement à leurs collègues masculins, elles sont défavorisées sur le plan de l'avancement professionnel, même dans les métiers et les services qui leur sont accessibles.

Dans son rapport de 1971, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a conclu que les restrictions imposées aux professions accessibles aux femmes reflétaient de façon générale le fait qu'on considère les femmes en tant que groupe au lieu de les évaluer individuellement. La Commission a donc recommandé que toutes les professions des Forces armées deviennent accessibles aux femmes.

La Commission canadienne des droits de la personne a reçu un certain nombre de plaintes relatives à la politique d'emploi des femmes qu'appliquent les Forces armées. La Commission a jugé que les arguments invoqués à l'appui de cette politique étaient généralement sans fondement véritable et non convaincants. Dans son mémoire au Comité, la Commission soutient que les femmes ne devraient être exclues de certains postes que si les Forces armées font la preuve qu'elles sont incapables d'en remplir les fonctions essentielles. La Commission a aussi soutenu que la politique relative aux combattantes, si on la modifie pour la maintenir, doit être assez souple pour permettre aux femmes de gravir les échelons de la hiérarchie militaire. Selon la Commission, les Forces armées doivent changer leurs critères d'avancement pour tenir compte des barrières systémiques que leur politique impose au personnel féminin.

Initiatives des Forces armées canadiennes

Les Forces armées canadiennes ont réagi positivement à certaines des critiques qui leur ont été faites au sujet de leur politique d'embauche des femmes. Par exemple, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada aurait relevé un certain nombre de pratiques discriminatoires au sein des Forces armées, soit l'exclusion des femmes mariées, les qualifications différentes qu'on exigeait des femmes et des hommes à l'engagement, la différence de durée d'engagement initial exigée des hommes et des femmes, l'obligation faite aux femmes qui avaient des enfants de quitter les

deux tiers des postes classifiés. Environ 30 000 postes étaient théoriquement offerts aux deux sexes, et 40 000 étaient réservés aux hommes.

Après l'adoption en 1978 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, on a entrepris d'autres études pour réévaluer le rôle potentiel des femmes dans les Forces armées. Des données statistiques recueillies en 1979 révélèrent qu'à ce moment 5 074 femmes faisaient partie des forces régulières, soit 6,5 % des forces totales. Ce bond en avant — le nombre des femmes étant passé de 1 500 à plus de 5 000 en seulement huit ans — montre clairement l'attrait professionnel que les Forces armées canadiennes exercent sur les femmes. Parallèlement, 3 980 femmes faisaient partie des forces de réserve (soit 19,1 % de la réserve totale).

Aujourd'hui, 8 900 femmes font partie des Forces armées (8,5 %). De ce nombre, 6 900 en sont des membres actifs. De tous les officiers formés au sein des Forces armées, 6,3 % sont des femmes, et celles qui reçoivent une formation en vue d'occuper des postes d'officiers représentent maintenant 12,6 % de l'effectif total.

Politique actuelle en matière d'exclusion

La politique des Forces armées canadiennes relative à l'engagement des femmes comporte les deux restrictions suivantes :

- Les femmes ne sont pas employées dans certaines unités ni dans certaines professions; cette restriction vise à garantir qu'elles n'aient pas à combattre, et touche environ un poste sur trois.

- Dans certaines autres unités ou professions théoriquement accessibles aux femmes, le nombre de femmes par rapport aux hommes est limité, dans la mesure où il faut garantir la dotation efficace continue des postes qui sont réservés aux hommes en raison de la politique d'exclusion des femmes des rôles de combat. Cette mesure vise à garantir qu'on dispose à tout moment d'un nombre suffisant d'hommes susceptibles d'être affectés à des postes de combat. Contrairement aux contingents de promotion sociale, ces quotas servent à limiter le nombre de femmes employées dans ces catégories professionnelles.

La distinction qui existe entre les fonctions directement liées au combat et celles qui y sont indirectement liées n'étant pas clairement définie, on peut soutenir que tout le personnel militaire peut être astreint au combat, selon les circonstances.

Les femmes ne peuvent devenir ni combattantes, ni pilotes de combat ni marins à bord de navires de guerre. Elles peuvent toutefois travailler comme contrôleurs du trafic aérien, ingénieurs du domaine aérospatial, techniciennes en armement, membres de la police militaire et remplir maintes autres fonctions. Par ailleurs, aux termes de la politique actuelle, dans ces métiers ainsi que dans de nombreux autres, comme celui de cuisinier, bien peu de postes sont offerts aux femmes, parce qu'il faut en réserver un grand nombre aux hommes qui peuvent avoir à se rendre au front. Selon Adelle Karimas, témoin, qui a travaillé de 1981 à 1984 comme agent de sélection du personnel au quartier général de la Défense nationale, au moins 70 000 postes seraient ainsi inaccessibles aux femmes, soit parce qu'ils sont directement liés au combat, soit parce qu'ils sont assujettis à la règle des contingents.

Le Comité a entendu un certain nombre d'autres témoins qui ont parlé de l'emploi des femmes dans les Forces armées. Il a notamment accueilli d'anciennes militantes, le ministre de la Défense nationale, l'Honorable Erik Nielsen, des officiers supérieurs du quartier général de la Défense nationale, ainsi que les représentantes de plusieurs organisations féminines. Le Comité a en outre reçu des mémoires et des lettres portant sur la question; les auteurs de certains documents approuvaient la pleine intégration des femmes aux Forces armées et d'autres s'y opposaient.

Les femmes dans les Forces armées

Au XX^e siècle, les femmes ont été appelées de façon plus massive que jamais à combattre aux côtés des hommes. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, en raison d'une grave pénurie de personnel, on a fait appel à un nombre sans précédent de soldates. L'Union soviétique a, pour sa part, mobilisé environ un million de femmes. De ce nombre, la moitié aurait servi dans des unités combattantes. Plus de 100 000 femmes yougoslaves ont combattu dans des groupes de partisans. Dans d'autres pays en guerre, comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne, des femmes ont piloté des avions, bien que la plupart du temps en dehors des zones de combat, et ont évolué dans le service des batteries anti-aériennes. Les femmes ont aussi combattu dans la Résistance en Europe occupée et ont agi comme espions et saboteurs au cours de missions qui les ont exposées à des dangers et, parfois même, à la mort.

Au siècle passé déjà, les Forces armées canadiennes recrutèrent des femmes. Ces dernières y étaient infirmières; il y a de cela plus de cent ans. Un certain nombre d'entre elles ont été tuées ou blessées. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, des femmes se sont engagées pour permettre aux hommes d'aller prendre part au combat. En 1944, on comptait 33 000 femmes en uniforme. Un grand nombre d'entre elles jouaient des rôles de soutien médical, mais la plupart travaillaient dans les communications, l'administration et la logistique. À la fin de la guerre, la plupart des femmes militantes ont quitté les armées des pays belligérants. Au Canada, elles n'ont pas fait exception.

Après la guerre, leur proportion dans les rangs des Forces armées canadiennes a radicalement diminué. Toutefois, la conclusion de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en 1949 et la guerre de Corée en 1950 ont redonné un élan nouveau à l'embauche des femmes. En 1955, plus de 5 000 recrues féminines faisaient à nouveau partie des Forces armées. Toutefois, plusieurs années plus tard, des changements apportés à la politique de défense ont à nouveau grandement réduit leur nombre. En 1965, on a limité à 1 500 le nombre de femmes que pouvaient compter les forces régulières. Cette règle a été maintenue jusqu'au début des années 1970.

Après la publication en 1971 du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, on a adopté une politique plus souple. Il a été décidé qu'on ne limiterait plus le nombre total de femmes au sein des Forces armées canadiennes. Cependant, elles sont demeurées exclues des postes de combat, ainsi que du service dans les régions éloignées et en mer. En outre, les femmes n'étaient pas admises dans les académies militaires, mais pouvaient recevoir une formation subventionnée dans les universités civiles. À cette époque, les 1 500 femmes employées par les forces régulières représentaient 1,8 % de tout le personnel militaire.

En septembre 1974, le ministère de la Défense nationale a terminé la révision des postes classifiés accessibles aux femmes. En principe, celles-ci pouvaient accéder aux

Les femmes et les Forces armées

« Je suis simplement venue vous dire que les femmes peuvent faire le travail. Elles le font! »

—Linda Long ex-militaire dans son témoignage devant le Comité au cours de l'audience d'Edmonton.

Introduction

Les Forces armées du Canada sont une vénérable institution qui défend les Canadiens et qui soutient la cause de la paix mondiale depuis plus de cent ans. La plupart des Canadiens qui en ont fait partie gardent un excellent souvenir de cette période de leur vie.

Shirley Robinson, officier ayant trente ans d'expérience dans les Forces canadiennes, est récemment devenue directrice-adjointe du personnel féminin au quartier général de la Défense nationale. Elle expose son point de vue en ces termes : « Les forces militaires ont un rôle extrêmement important à jouer dans notre pays. Je voulais en faire partie; j'avais l'armée dans le sang. »

Linda Long, qui pendant plus de dix ans a fait partie des forces régulières et des forces de réserve, dit sensiblement la même chose : « Je suis militaire, je suis loyale envers l'armée, armée que j'aime encore... » Elle a précisé à l'intention du Comité qui a recueilli ses propos : « Si j'ai voulu comparaître, c'est que je suis profondément attachée à ce que j'ai vécu en tant que militaire et que j'estime qu'on ne me rend pas justice ni à moi, qui ai porté l'uniforme, ni à ces femmes remarquables, qui servent encore sous les drapeaux sans pouvoir se faire entendre. »

C'est donc avec la fierté d'avoir appartenu aux Forces armées, atténuée par un fort sentiment de frustration, qu'un certain nombre d'anciennes militaires ont décrit au Comité la façon dont les femmes sont traitées par le ministère de la Défense nationale, et, plus particulièrement, les lourdes restrictions imposées à leur embauche et à leur avancement.

27. Nous recommandons au Parlement de modifier la *Loi sur les normes des prestations de pension* pour que l'on remplace les tables de mortalité distinctes selon le sexe par une norme sans égard au sexe.

Admissibilité aux allocations aux anciens combattants

La *Loi sur les allocations aux anciens combattants* et la *Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils* stipulent que les allocations aux conjoints et les allocations aux anciens combattants peuvent être versées plus tôt aux femmes qu'aux hommes. En effet, dès l'âge de 55 ans, les femmes ont automatiquement droit à une allocation, tandis que les hommes ne la touchent qu'à 60 ans. Voilà une distinction inutile fondée à la fois sur l'âge et sur le sexe.

Des représentants du ministère des Anciens combattants ont comparu devant le Comité à Charlottetown et lui ont exposé les raisons d'être de la politique actuelle. Ils ont fait état de récentes données statistiques qui montrent que chez la population âgée de plus de 55 ans, 42 % des hommes, mais seulement 17 % des femmes, sont sur le marché du travail rémunéré. La politique qui consiste à verser des prestations aux femmes dès l'âge de 55 ans est donc considérée comme une mesure de protection, du fait qu'elle tient compte de la position défavorable où se trouvent les femmes sur le marché du travail rémunéré. En outre, le coût raisonnable de l'instauration d'un système plus juste milite en faveur du maintien de la disposition actuelle.

Afin de régler cette situation, le ministère a retenu principalement trois options. La première consisterait à faire abstraction de l'âge et à faire dépendre l'admissibilité du nombre d'années de service; la seconde verrait l'âge des femmes pour l'ouverture du droit à prestations passer de 55 à 60 ans; enfin, la troisième serait de rendre compatible les dispositions de la loi concernant les femmes avec celles ayant trait aux hommes, en réduisant l'âge d'admissibilité pour ces derniers à 55 ans.

De toutes les solutions qui s'offrent, nous recommandons la troisième et celle que préfèrent les représentants du ministère des Anciens combattants, qui fixe à 55 ans l'âge d'admissibilité à la fois pour les hommes et pour les femmes. Ils l'ont remarquer que 6 000 personnes de plus pourraient bénéficier de prestations. Celle-ci nous semble aussi être la formule la plus équitable pour combler l'écart actuel entre le traitement appliqué aux hommes et aux femmes.

28. Le Comité recommande de modifier la *Loi sur les allocations aux anciens combattants* de même que la *Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils*, qui stipulent que les hommes et les femmes deviennent admissibles aux prestations à des âges différents, afin que les prestations aux anciens combattants comme aux anciennes combattantes leur soient versées dès 55 ans.

D'autres aspects des pensions sont abordés dans les chapitres portant sur le travail à temps partiel (chapitre 12) et la retraite obligatoire (chapitre 3).

normalement plus longtemps que l'homme, il faudra lui verser une rente mensuelle pendant une période plus longue. Cette hypothèse repose sur des tables de mortalité distinctes selon le sexe qui montrent que, historiquement, les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes.

Très peu de fonctionnaires fédéraux sont protégés par un régime à cotisations fixées d'avance, lequel est habituellement établi en fonction de tables de mortalité distinctes selon le sexe; les cotisations de l'employeur et de l'employé y sont accumulées jusqu'à ce que l'employé prenne sa retraite. Elles servent alors à acheter une rente qui constitue la pension de retraite de l'employé. On estime que moins d'un millier de femmes travaillant pour le gouvernement fédéral sont touchées par le recours à des tables de mortalité distinctes selon le sexe, au moment du calcul des cotisations et des prestations de retraite.

On a avancé de solides arguments en faveur de la suppression de ces tables de mortalité et de leur remplacement par des tables sans égard au sexe. Les données statistiques que nous possédons montrent que 80 % des pensionnés masculins et féminins ont le même âge au moment de leur décès. Par conséquent, vu que seulement 20 % des décès de pensionnés se produisent soit avant soit après l'âge qui correspond à leur espérance de vie moyenne, il ne semble pas justifié de maintenir des taux distincts pour les hommes et les femmes. En rapport avec cette question particulière, aux États-Unis, on rappelle souvent que la race n'est plus considérée comme un facteur distinct de risque, même si l'on a démontré que certains groupes raciaux ont une espérance de vie plus courte que d'autres. Socialement, il n'est plus admis de justifier un traitement différent par l'appartenance à telle ou telle race. On pourrait invoquer le même argument contre l'utilisation du motif de l'appartenance à un sexe dans l'évaluation des facteurs de risque.

Nous ne sommes pas convaincus qu'il faille maintenir des tables de mortalité distinctes selon le sexe. Nous estimons que les considérations égalitaires priment les dépenses liées au recours à des tables de mortalité uniformes et sans égard au sexe ou encore la perspective de plonger le marché des rentes dans l'incertitude.

Les gouvernements, les législateurs et les tribunaux se penchent maintenant sur cette question. Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions (1983), le Comité consultatif auprès du ministre des Finances sur l'égalité des prestations de retraite (1985) et le Budget fédéral présenté en mai 1985 proposent tous des solutions qui mettraient fin au versement de prestations inégales en raison du sexe. Toutefois, ils ne recommandent pas expressément l'adoption d'une norme sans égard au sexe. En matière de pensions, le Manitoba vient d'adopter une loi interdisant les distinctions selon le sexe. Aux États-Unis, la Cour suprême a jugé discriminatoire le fait de verser des prestations de retraite inférieures aux femmes ou d'exiger qu'elles paient des cotisations supérieures pour finalement toucher des prestations de retraite égales, cette pratique supposant qu'on attribue à une femme, considérée individuellement, une caractéristique, la longévité, qui s'applique aux femmes en tant que groupe. En Ontario, une commission d'enquête sur les droits de la personne a récemment banni les distinctions fondées sur le sexe dans le domaine des primes d'assurance-automobile. Un jeune conducteur célibataire avait contesté le bien-fondé de l'obligation de payer des primes d'assurance-automobile supérieures à celles qu'on demande à une jeune femme dans des circonstances identiques.

À notre avis, l'article 15 exige que l'on mette fin à l'utilisation de tables de mortalité distinctes selon le sexe.

Si un homme et une femme se présentent à une compagnie d'assurance le même jour et disposent d'un même montant pour acheter une rente, le revenu mensuel que son investissement rapportera à la femme sera inférieur à celui que pourra recevoir l'homme. C'est que la compagnie d'assurance suppose que, la femme vivant

Dans un mémoire qu'elle a remis au Comité, Monica Townson, spécialiste réputée du domaine des pensions, a clairement exposé la situation :

Le Comité a recueilli de nombreux témoignages sur l'utilisation, dans le calcul des prestations de pension et des primes d'assurance, de tables de mortalité distinctes selon le sexe. Les femmes, tant à titre personnel qu'en tant que groupe, sont unanimement d'avis que ces tables sont un outil de discrimination sexuelle. Des représentants de compagnies d'assurance, de régimes de pension ainsi que des milieux actuariels reconnaissent que ces tables établissent des distinctions selon un motif de sélection qui est actuellement jugé illégitime. Ils estiment toutefois qu'il s'agit d'une « discrimination juste » dont on peut raisonnablement démontrer le bien-fondé.

Tables de mortalité distinctes selon le sexe

26. Nous recommandons de modifier les dispositions du *Régime de pensions du Canada*, ainsi que celles des régimes de retraite du gouvernement fédéral qui autorisent le versement de prestations aux enfants survivants célibataires de moins de 25 ans qui fréquentent à plein temps un établissement d'enseignement afin que l'admissibilité à ces prestations ne dépende plus de l'état matrimonial de l'enfant survivant.

Le *Régime de pensions du Canada* ainsi que les régimes de retraite du gouvernement fédéral permettent aux enfants survivants d'un cotisant de recevoir des prestations s'ils ont moins de 18 ans. De nombreux régimes prévoient qu'un enfant survivant âgé de 18 à 25 ans, qui suit des cours à plein temps dans une école ou dans une université et qui est célibataire, peut encore toucher des prestations (*Régime de pensions du Canada, Loi sur la pension de la Fonction publique, Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement, Loi sur les juges*). Il est clair que si l'état matrimonial de l'enfant survivant est un facteur d'admissibilité, c'est qu'on part du principe que, les gens mariés étant vraisemblablement autonomes sur le plan financier, un enfant marié ne devrait pas avoir droit à des prestations de survivant. S'il faut restreindre l'admissibilité de ce groupe pour une raison autre que la fréquentation à plein temps d'un établissement d'enseignement, il faudrait utiliser un critère autre que l'état matrimonial.

Prestations aux enfants survivants

25. Nous recommandons de remplacer les allocations au conjoint prévues dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* par un régime de prestations équivalentes qui serait accessible sans égard à l'état matrimonial.

conjoint de fait, un veuf ou une veuve), même quand cette personne a de gros soucis d'argent. Nous trouvons qu'il n'est plus acceptable d'accorder des prestations en fonction de ce critère. Il convient de noter que la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) a recommandé d'abolir ces prestations pour les remplacer par un système plus universel de sécurité du revenu.

Sécurité de la vieillesse

devrait être trouvé afin de reconnaître l'apport essentiel, pour la famille et la société, du travail des personnes au foyer et de garantir à tous les Canadiens d'un certain âge un juste montant de ressources lors de leur retraite.

La Loi sur la sécurité de la vieillesse prévoit deux types de revenu de pension en dehors de la pension universelle de la sécurité de la vieillesse : le supplément de revenu garanti (SRG) et l'allocation au conjoint. Des témoins nous ont signalé que certains aspects des deux programmes sont peut-être contraires à l'article 15.

Le SRG est un supplément de la pension de la sécurité de la vieillesse fondé sur le revenu. Le taux des prestations est déterminé en partie par l'état matrimonial. Ainsi, le supplément versé à un célibataire est supérieur à celui qui est versé à un couple marié. Certains soutiennent que le fait de déterminer le montant des prestations en fonction de l'état matrimonial contrevient à l'article 15, en ce sens que les prestations combinées de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti que touchent deux personnes célibataires vivant ensemble et partageant leurs dépenses sont beaucoup plus élevées que celles que touche un couple marié ou un couple de fait. Nous avons étudié cet argument et avons conclu que les dispositions actuelles sont raisonnablement adaptées aux besoins économiques relatifs d'une famille et d'une personne seule. Nous ne pensons pas que le fait de tenir compte de la situation économique d'une famille contrevienne nécessairement à la lettre et à l'esprit de l'article 15, et ce, à la lumière de l'article 1 de la *Charte*. Par conséquent, nous ne recommandons pas de modifier le niveau des prestations versées aux personnes célibataires et aux personnes mariées ou vivant en union de fait.

L'allocation au conjoint offre des prestations aux personnes mariées ou aux conjoints de fait âgés de 60 à 65 ans dont le partenaire touche déjà des prestations de sécurité de la vieillesse ou le supplément de revenu garanti. Une récente modification de la Loi permet désormais d'accorder les mêmes prestations aux veufs et aux veuves du même groupe d'âge. Le raisonnement qui sous-tend le paiement de l'allocation au conjoint est le suivant : les couples à un seul soutien de famille méritent une aide publique pendant la période de transition où le conjoint qui travaille a atteint 65 ans et a pris sa retraite et où l'autre conjoint n'est pas encore admissible aux prestations des régimes de sécurité fédéraux.

De nombreux groupes de femmes contestent l'allocation au conjoint parce que l'un des critères d'admissibilité est l'état matrimonial. Leur raisonnement est bien expliqué dans le *Report of the Statute Audit Project du Charter of Rights Educational Fund* :

Il est admirable d'admettre la réalité des difficultés économiques que la retraite impose aux particuliers et aux familles. Cependant, en liant l'aide financière à l'état matrimonial et non aux difficultés elles-mêmes, on commet un acte arbitraire et discriminatoire. Étant donné que la plupart des pauvres et des miséreux du Canada sont des femmes célibataires, il semble injuste d'offrir une allocation dont les femmes mariées sont les bénéficiaires presque exclusives.

Il est vrai que les allocations au conjoint revêtent une grande importance pour bon nombre de personnes dans le besoin; toutefois, on ne peut nier que l'admissibilité à ces prestations repose sur un facteur, l'état matrimonial, que, pour notre part, nous assimilons à un motif de discrimination illégitime comme l'entend l'article 15. L'allocation au conjoint ne peut en aucun cas être versée à une personne seule (si ce n'est un

Certains membres du Comité ne sont nullement convaincus que le *Régime de pensions du Canada* soit le meilleur instrument de reconnaissance du travail domestique. D'autres croient fortement que le régime, refusant aux personnes au foyer les prestations qui sont accordées aux autres travailleurs, devrait être modifié de façon à pouvoir leur offrir une protection. Nous sommes cependant tous d'avis qu'un moyen

Le fait, qu'au-dessus du niveau de base SV/SRG, aucun droit à pension ne soit prévu pour les personnes au foyer, constitue une grave carence de notre système des pensions. Malgré que la société apprécie et dépende du travail ménager qu'assurent les personnes qui restent à leur domicile, on continue de ne pas reconnaître au travail domestique la même valeur qu'au travail rémunéré effectué à la maison ou en dehors.

Jusqu'à ce jour, les personnes au foyer ne peuvent cotiser au *Régime de pensions du Canada* parce qu'elles ne sont pas salariées. Le régime, en effet, ne fonctionne que sur le fondement des cotisations obligatoires, excluant par là même les cotisations volontaires des travailleurs qui ne perçoivent pas de salaire. C'est donc parce que les personnes au foyer n'effectuent pas un travail rémunéré qu'elles ne sont pas admissibles à toucher des prestations de pension au moment de leur retraite. La seule exception au principe ne concernerait que les personnes dont le lien matrimonial a été rompu puisque, dans ce cas, en vertu de notre précédente recommandation, elles pourraient automatiquement recevoir la moitié des prestations de leur ex-conjoint.

Divers groupes et particuliers nous ont adressé des mémoires attirant notre attention sur la nécessité de prévoir un droit à pension pour les personnes au foyer. Ce thème a fait l'objet d'un grand nombre de discussions au cours de ces dernières années, et nombreuses sont les propositions qui ont été avancées quant à la meilleure façon de reconnaître le travail domestique pour l'ouverture d'un droit à pension. Bien qu'il ne soit pas admis, d'une façon générale, que le *Régime de pensions du Canada* soit le moyen le plus approprié pour atteindre ce but, tous les groupes s'accordent pour considérer que le problème de la pauvreté chez les femmes d'un âge avancé mérite d'être étudié sérieusement.

Pension de personne au foyer

24. Nous recommandons que la valeur des crédits de pension acquis en vertu du *Régime de pensions du Canada* soit partagée également entre les conjoints automatiquement à la rupture du mariage, ce qui englobe le divorce et la séparation, ou à la rupture d'une union de fait, sauf lorsque les parties en décident autrement après avoir reçu des conseils juridiques indépendants.

Troisièmement, les dispositions de partage des crédits soulèvent une importante question d'accès. Actuellement, il peut y avoir partage des crédits sur demande d'un ex-conjoint. Le partage n'est pas automatique. Nous ne disons pas que l'article 15 exige que ce partage soit automatique. Cependant, nous pensons que l'accès à ces dispositions, qui ont été adoptées pour garantir une plus grande égalité des conjoints, serait bien meilleur si le partage des crédits se faisait automatiquement dès la rupture de l'union.

Deuxièmement, les dispositions actuelles définissent la rupture du mariage de façon très étroite et n'incluent que la rupture officielle d'un mariage par divorce ou annulation. Dans le Budget, il est proposé que le partage des crédits de pension soit déterminé au moment de la rupture du mariage, y compris de la séparation. Nous sommes d'accord avec cette proposition.

22. Nous recommandons l'abrogation des dispositions des régimes de retraite fédéraux en vertu desquelles un conjoint n'a pas droit à la prestation de survivant s'il a épousé le cotisant après que celui-ci a pris sa retraite ou atteint l'âge de 60 ans.

Nous avons parlé des droits des conjoints de fait au chapitre précédent. Nous avons notamment recommandé que ces conjoints jouissent des mêmes avantages et des mêmes obligations que les personnes mariées et qu'une définition uniforme du conjoint de fait soit incorporée à toutes les lois et politiques fédérales pertinentes. Ces recommandations sont particulièrement importantes dans le domaine des pensions.

Dans certains régimes de retraite, l'employeur peut, à sa discrétion, accorder des prestations de survivant aux conjoints de fait (*Loi sur la pension de la Fonction publique, Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*). Par exemple, dans certains régimes, le Conseil du Trésor peut refuser de considérer une personne comme le conjoint de fait d'un cotisant, même quand personne d'autre n'a de telles prétentions et même si le conjoint de fait répond aux critères d'admissibilité énoncés dans la loi (voir chapitre 5). À notre avis, cette distinction constitue une discrimination fondée sur l'état matrimonial dans le sens large que nous lui avons donné. Une fois qu'il est déterminé que le conjoint de fait répond aux critères d'admissibilité, la prestation doit lui être accordée au même titre que s'il était le conjoint légal du cotisant décédé.

23. Nous recommandons que les régimes de retraite fédéraux étendent les avantages des conjoints survivants aux conjoints de fait qui répondent effectivement à la définition du conjoint de fait (voir la recommandation 17) au même titre que s'ils étaient les conjoints légaux d'un cotisant décédé.

Partage des crédits de pension

Les crédits de pension acquis en vertu du *Régime de pensions du Canada* peuvent être répartis également entre les conjoints au moment de la rupture de leur mariage par divorce ou annulation, à la condition que le mariage ait duré au moins trois ans et que la demande de partage des crédits ait été déposée dans les trois années suivant la dissolution du mariage. Cette disposition a été adoptée dans l'esprit d'une juste reconnaissance du partage du travail des partenaires dans un mariage et, en particulier, de la contribution de la personne au foyer, qui a maintenant droit à une pension en vertu du *Régime de pensions du Canada*. Cette disposition a été ajoutée au régime dans les dix dernières années, mais l'expérience démontre que très peu d'ex-conjoints s'en sont prévalus.

À nos yeux, la législation actuelle présente trois grandes lacunes qu'il faut combler de sorte que tous les ex-conjoints aient le même bénéfice de la loi. Il est encourageant de remarquer que dans le dernier Budget fédéral, il est proposé des mesures visant chacun de ces points.

Premièrement, les dispositions actuelles ne concernent pas la rupture des unions de fait. Pour veiller à ce que les dispositions du *Régime de pensions du Canada* n'entraînent pas une discrimination fondée sur l'état matrimonial en refusant l'application de la loi aux couples de fait, le régime doit être modifié afin qu'il y soit stipulé que les crédits peuvent être partagés entre les parties lors de la rupture d'une union de fait de la même façon que dans le cas des couples légalement mariés.

19. Nous recommandons que les régimes de retraite fédéraux et les régimes de retraite professionnels de compétence fédérale offrent obligatoirement des prestations de survivant aux conjoints des cotisants sans distinction contraire à l'article 15 de la *Charte*, que le cotisant décède avant ou après la retraite.

Plusieurs régimes de retraite de compétence fédérale contiennent des dispositions exigeant que les prestations de survivant soient automatiquement supprimées au remariage du conjoint survivant (voir le *Régime de pensions du Canada*, la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement*, la *Loi sur les juges*, la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*). La Commission canadienne des droits de la personne, l'Association nationale des retraités et d'autres ont demandé instamment l'abrogation de ces dispositions de façon que l'admissibilité aux prestations ne soit en rien modifiée par un changement de l'état matrimonial. Selon l'Association nationale des retraités,

l'état matrimonial ne doit pas servir à refuser au conjoint son allocation de survivant s'il se remarie [...] Les prestations de retraite ne sont ni une forme d'aide sociale ni une forme de charité et les prestations doivent traduire le caractère contributif du régime.

Nous convenons que les dispositions du *Régime de pensions du Canada* et des régimes de retraite fédéraux, en vertu desquelles les prestations de survivant cessent au remariage du conjoint, constituent une discrimination fondée sur l'état matrimonial et nous insistons vivement auprès du Parlement pour que ces régimes soient modifiés afin de mettre un terme à cette discrimination.

20. Nous recommandons que le *Régime de pensions du Canada* et les régimes de retraite fédéraux soient modifiés de façon que les prestations auxquelles ont droit les conjoints survivants ne soient pas supprimées lorsque ceux-ci se remarient.

De nombreux régimes de retraite fédéraux prévoient une réduction des prestations du survivant lorsque le veuf ou la veuve a au moins vingt ans de moins que le cotisant décédé (voir la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* et la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*). C'est un cas patent de discrimination fondée sur l'âge du conjoint survivant.

21. Nous recommandons l'abrogation des dispositions des régimes de retraite fédéraux prévoyant une réduction du montant de la prestation de survivant lorsque le conjoint survivant a au moins vingt ans de moins que le cotisant décédé.

L'Association nationale des retraités conteste également une disposition de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* en vertu de laquelle un veuf ou une veuve n'a pas droit à la prestation de survivant s'il a épousé le cotisant après sa retraite. Les prestations de survivant doivent être accordées quelle que soit la date du mariage. Certains régimes de retraite interdisent également le versement d'une prestation de survivant si le cotisant s'est marié après 60 ans (*Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* et *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*). Selon nous, cette restriction contrevient elle aussi à l'article 15 de la *Charte*.

exemple, l'exclusion des conjoints de moins de 35 ans qui ne souffrent d'aucun handicap et qui n'ont aucun enfant à charge est sans doute fondée sur le principe que les conjoints survivants dans la vingtaine ou au début de la trentaine ont généralement peu de mal à trouver du travail ou à se remarier. Les probabilités étant un peu moins bonnes pour les conjoints de plus de 35 ans, on accorde à ces derniers une pension partielle. Enfin, les chances d'une personne âgée de plus de 45 ans de trouver du travail ou de se remarier étant vraiment minces, on accorde une pension intégrale aux survivants de ce groupe d'âge. Ces règles apparaissent encore plus arbitraires quand le conjoint survivant est un homme.

Presque tous les groupes qui ont participé au débat sur les pensions ont soulevé la question des prestations de survivant, du point de vue du champ d'application, de l'admissibilité ou de l'égalité. Diverses propositions de réforme ont été soumises. Certains groupes prônent l'abolition de ces prestations et leur remplacement par de meilleures dispositions de partage des crédits de pension et par une pension de personne au foyer. (Les avantages et les inconvénients de ces options sont décrits ci-après.) D'autres voudraient que l'on substitue à ces prestations une pension égale à un pourcentage donné de la pension de retraite du conjoint décédé.

Pour sa part, le Comité estime que les critères d'admissibilité aux prestations de survivant doivent être fondés sur des facteurs ne pouvant être contestés en vertu de l'article 15. Actuellement, les dispositions du *Régime de pensions du Canada* relatives aux prestations de survivant contiennent des distinctions fondées sur l'âge, la situation de handicapé et la situation de famille. (On trouvera énoncé au chapitre 5 le raisonnement qui nous fait considérer l'état matrimonial et la situation de famille comme des motifs de discrimination illicite en vertu de l'article 15.)

18. Nous recommandons que l'article 56 du *Régime de pensions du Canada* soit modifié afin que les prestations de survivant soient accordées sans égard au handicap, le cas échéant, à l'âge ou à la situation de famille.

Les travailleurs ne jouissent pas tous de régimes de retraite privés à quote-part patronale. Même lorsque ces régimes sont offerts, la plupart ne prévoient pas de prestations de survivant. La majorité des fonctionnaires participent à un régime de retraite, mais on estime que, dans le secteur privé, seul un travailleur sur trois s'inscrit à un régime de pensions. Or, il est tout à fait illusoire de penser que le premier type de pension (prestations universelles de la SV et du SRG et prestations du RPC fondées sur les cotisations) puisse donner droit à des prestations suffisant à remplacer intégralement le revenu perdu du fait de la mise à la retraite. Les régimes de retraite de l'employeur et l'épargne personnelle ont justement pour rôle de compléter les programmes publics.

Les statistiques montrent que les femmes ont moins de chances que les hommes d'être protégées par un régime de retraite professionnel. Cette situation, combinée au fait que de nombreux régimes de retraite privés n'offrent pas de prestations de survivant, a pour résultat que les lacunes des régimes de retraite privés touchent assez durement les femmes. Les employeurs qui offrent effectivement un régime de retraite devraient être également tenus d'offrir des prestations de survivant sans aucune distinction contraire à l'article 15 de la *Charte*, que le cotisant décède avant ou après la retraite. Notre recommandation est en accord avec la proposition contenue dans le Budget fédéral de 1985.

Les prestations de survivant accordées en vertu du *Régime de pensions du Canada* ne visent évidemment pas exclusivement les femmes, mais, à première vue, les règles d'admissibilité semblent fondées sur des hypothèses concernant la dépendance des femmes, hypothèses qui ne sont peut-être plus justifiées et qui sont en fait injustes. Par

- Un conjoint survivant de moins de 35 ans ne touche pas de pension;
- Un conjoint survivant âgé de 35 à 45 ans touche une pension partielle;
- Un conjoint survivant de plus de 45 ans touche une pension intégrale.

Le niveau des prestations consenties aux conjoints survivants en vertu de l'article 56 du *Régime de pensions du Canada* varie selon l'âge et la situation de famille du bénéficiaire, et selon que ce dernier souffre ou non d'un handicap. Un conjoint survivant qui est handicapé ou qui a des enfants à charge a droit à la pension intégrale. Cependant, les règles qui s'appliquent aux conjoints survivants en bonne santé et sans enfants à charge sont fondées sur l'âge :

Prestations de survivant

À notre avis, l'article 15 de la *Charte* exige que les régimes universels de sécurité du revenu et les régimes de retraite fédéraux soient non discriminatoires et que les distinctions fondées sur le sexe, l'âge, l'état matrimonial ou la situation de famille soient supprimées la où elles ne peuvent être justifiées.

Au Canada, il existe trois types de régimes de retraite, mais nos recommandations portent surtout sur les deux premiers. Le premier comprend les programmes publics comme la sécurité de la vieillesse (SV), le supplément de revenu garanti (SRG), fondé sur le niveau de revenu, ainsi que le *Régime de pensions du Canada* et le *Régime des rentes du Québec*, tous deux fondés sur les gains. Les régimes de retraite professionnels ou à quote-part patronale appartiennent à un deuxième type et sont en général régis par la *Loi sur les normes des prestations de pension* dans les secteurs de compétence fédérale. Les fonctionnaires, quant à eux, bénéficient de régimes de pension ou de retraite, comme on les appelle dans le secteur public, aux termes de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* ou d'autres régimes de retraite spécialisés. (Voir, par exemple, la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, la *Loi sur les juges*, la *Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement*.) Le troisième type est constitué des épargnes des particuliers et des régimes de retraite privés.

gouvernementaux comme le Conseil national du bien-être social, le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme et le Comité des affaires sur l'élaboration d'une politique sur les régimes de retraite a également été extrêmement utile. Il est encourageant de constater que des modifications adoptées tant au niveau fédéral que dans plusieurs provinces auront pour effet de permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier d'une pension. Nous notons en particulier les propositions de modification de la *Loi sur les normes des prestations de pension* contenues dans le Budget fédéral de 1985, lesquelles visent à exiger la dévolution après deux ans et une transférabilité accrue des prestations de pension. Ces modifications seront particulièrement importantes pour les personnes qui travaillent peu de temps pour le même employeur. Certains progrès apparaissent.

Les pensions et l'égalité

« Aujourd'hui, dans les années 1980, les femmes âgées de plus de 65 ans subissent deux sortes de discrimination : premièrement parce qu'elles sont femmes et deuxièmement parce qu'elles ont plus de 65 ans. Lorsqu'elles atteindront cet âge, elles bénéficieront de peu de sécurité. Nous savons que leurs pensions seront considérablement moins élevées parce que leur salaire, au fil des ans, aura été limité étant donné qu'elles auront passé une grande partie de leur vie à élever une famille. Beaucoup d'entre elles (approximativement un tiers) auront aussi été des employées à temps partiel et, par conséquent, auront été payées moins et auront eu droit à moins d'avantages sociaux, s'il y en avait. De plus, la plupart des femmes n'ont pas de régime privé de pension. Tous ces facteurs réunis font que les femmes âgées de plus de 65 ans sont pénalisées en raison du fait qu'elles ont élevé une famille »

—Social Planning Council of
Metropolitan Toronto, dans un
mémoire soumis au Comité

Introduction

Depuis dix ans, la question des pensions alimente un vaste débat national qui témoigne du vif intérêt des Canadiens à cet égard. Il est à notre avantage à tous de garantir à nos personnes âgées un revenu juste et suffisant. Avec l'entrée en vigueur de la *Charte*, il est important de s'assurer que les critères d'admissibilité aux pensions ne soient pas fondés sur des facteurs maintenant interdits en vertu de l'article 15 de la *Charte*, notamment l'âge, le sexe, l'état matrimonial ou la situation de famille.

Comme notre mandat se limite exclusivement à l'étude des lois fédérales à la lumière de l'article 15, nous ne nous sommes pas intéressés aux grandes questions de politique sociale qui sous-tendent le débat sur les pensions. Celles-ci ont en effet été traitées en profondeur dans de nombreux rapports gouvernementaux, notamment dans le rapport du Groupe de travail sur la réforme des pensions (1983) et dans le Livre vert intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens* (1982). L'apport de groupes non

ininterrompue au moins pendant un an et se présentent publiquement comme mari et femme.

Il faut user de prudence dans la reconnaissance des unions de fait pour ne pas menacer les droits légitimes des conjoints légaux. On risque en effet d'engendrer par inadvertance des litiges entre le conjoint légal et le conjoint de fait d'une personne. Toute modification des lois et politiques devrait donc être soigneusement élaborée afin de prévoir et d'éviter ces conflits, ou bien des règles devraient être prévues à l'avance pour les résoudre quand ils surviennent.

d'élargir la définition du mot « mariage » afin d'y inclure les unions de fait, de façon que les conjoints de fait soient fiscalisés de la même façon que les personnes mariées.

Le Règlement sur l'application de la *Loi sur la défense nationale* ne reconnaît pas les unions de fait pour diverses prestations, notamment pour le remboursement des frais de déplacement, les indemnités de service à l'étranger et l'hébergement dans des logements pour personnes mariées. Nous estimons que cette situation est injustifiée et que les couples de fait devraient avoir les mêmes droits que les personnes mariées.

Le chapitre qui suit traite des dispositions de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada* et de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*. Ces dispositions stipulent que pour avoir droit aux prestations de survivant, une personne non légalement mariée à un cotisant doit apporter la preuve au Conseil du Trésor qu'elle a vécu avec le cotisant pendant trois ans avant le décès de ce dernier, dans les cas où un facteur quelconque empêchait le mariage, ou pendant un an dans les autres cas. Dans l'un ou l'autre cas, le demandeur doit avoir été publiquement présenté par le cotisant comme son conjoint. La Commission canadienne des droits de la personne conteste le bien-fondé de ces dispositions, car elles permettent au Conseil du Trésor de refuser les paiements destinés à un conjoint de fait qui répond par ailleurs aux critères d'admissibilité prévus dans la loi. Nous recommandons au chapitre 6 que ces dispositions soient modifiées.

La *Loi sur la faillite* contient elle aussi des dispositions établissant une distinction entre les personnes légalement mariées et les conjoints de fait. Dans la Loi, il est stipulé que toute préférence accordée à un créancier est réputée nulle si elle a été donnée dans les trois mois précédant la faillite, sauf si le créancier est une personne apparentée, auquel cas la période est de douze mois. Or, les conjoints de fait ne sont pas compris dans la définition des personnes « apparentées » avec le résultat que les dispositions régissant les transactions entre conjoints de fait visent une période de trois mois et non de douze mois.

Nous estimons que la reconnaissance de l'union de fait par les lois fédérales doit assurer l'égalité de ses effets avec ceux du mariage, tant sur le plan des obligations que sur celui des avantages. En effet, l'extension à l'union de fait des avantages et non des obligations du mariage reviendrait à favoriser les unions de fait par rapport aux mariages, ce qui contreviendrait à l'article 15 de la *Charte*.

16. Nous recommandons que lorsque des lois et politiques fédérales confèrent des avantages ou imposent des obligations aux personnes légalement mariées, les mêmes avantages et obligations soient étendus de la même façon aux conjoints de fait.

Comme on a pu le constater dans l'examen qui précède des lois et des politiques fédérales reconnaissant les unions de fait, même là où le terme conjoint englobe maintenant les conjoints de fait, les définitions diffèrent souvent. Si la recommandation ci-dessus est adoptée, nous proposons qu'on utilise une définition normalisée dans toutes les lois et politiques fédérales. Les Canadiens sont en droit de s'attendre que leur statut juridique soit uniforme dans tous les domaines de compétence fédérale.

17. Nous recommandons qu'une définition uniforme de l'union de fait figure dans toutes les lois et politiques fédérales qui reconnaissent ce genre d'union et que celle-ci exige que les parties soient de sexe opposé, résident ensemble de façon

Définitions

Dans le *Régime de pensions du Canada*, une personne non mariée peut recevoir une pension de survivant si elle a été officiellement décrite comme le conjoint du cotisant, pendant au moins un an avant le décès de ce dernier. Cependant, comme on le fait remarquer au prochain chapitre, les conjoints de fait ne bénéficiaient pas de la division des crédits de pension à la rupture du mariage.

Dans le Règlement sur l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne aux régimes de prestations*, le mot conjoint englobe les conjoints de fait si le conjoint réside en permanence avec l'employé, s'il est du sexe opposé, et si le couple s'est publiquement présenté comme mari et femme pendant trois ans, dans les cas où un facteur empêche leur mariage, ou pendant un an si rien n'empêche le mariage. Le règlement contient des lignes directrices au sujet des régimes de pension et d'assurance relevant de la compétence fédérale et restreint les distinctions possibles fondées sur l'état matrimonial et d'autres caractéristiques des employés.

Dans l'administration de la *Loi sur l'assurance-chômage*, on a pour politique d'autoriser un conjoint de fait à demander des prestations, au même titre qu'un conjoint légalement marié, s'il doit quitter un emploi pour suivre un partenaire muté. Une personne est considérée comme un conjoint de fait à ces fins, si la relation a duré au moins douze mois, ou si un enfant est issu de cette relation ou est sur le point de l'être.

Dans d'autres lois et politiques, on applique une définition plus étroite du mot conjoint. Nous avons reçu plusieurs mémoires portant sur le traitement des conjoints de fait aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi énonce un ensemble complexe de règles régissant la fiscalité des particuliers et d'autres entités. À l'exception de dispositions précises portant sur l'imposition des biens et du revenu à la suite de la rupture d'une union de fait, la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne traite pas les unions de fait comme des cellules familiales : elle considère chacun des partenaires comme des personnes seules. Le mot conjoint n'est pas défini dans la Loi, mais là où il est utilisé, il est interprété par Revenu Canada comme signifiant uniquement conjoint légalement marié.

L'exemption de personne mariée est un exemple de disposition avantagant les contribuables légalement mariés. Elle peut être réclamée par le mari ou par la femme si l'autre conjoint dispose de peu ou d'aucun revenu, alors que les conjoints de fait ne peuvent la demander. Une exemption analogue est offerte aux personnes seules qui ont à leur charge une autre personne apparentée par le sang, par alliance ou par adoption. Or, les personnes qui ont à leur charge un conjoint de fait ne peuvent en profiter. Nous estimons que tout contribuable vivant en union de fait devrait pouvoir bénéficier de l'exemption de personne mariée.

Si les dispositions avantageuses de la *Loi de l'impôt sur le revenu* comme l'exemption de personne mariée, sont étendues aux partenaires des unions de fait, les dispositions de la Loi qui imposent une charge financière ou des restrictions aux contribuables mariés devront également s'appliquer aux partenaires d'une union de fait. Il faudra donc élaborer des règles sur la façon de déterminer l'existence d'une union de fait aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

15. Nous recommandons que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée afin d'élargir le sens des mots « conjoint » et « personne mariée » et expressions similaires pour que ceux-ci comprennent les conjoints de fait, et également

• Aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage*, sont exclues du régime d'assurance les personnes employées par leur conjoint.

D'autres distinctions contenues dans les lois relatives aux pensions et aux caisses de retraite sont étudiées au chapitre suivant.

Toutes les dispositions précitées établissent une distinction entre les conjoints et les autres personnes, et sont lourdes de conséquences pécuniaires, surtout pour les conjoints qui restent au foyer. Dans leurs mémoires, de nombreux particuliers et groupes soutiennent que la loi ne reconnaît pas suffisamment le statut des personnes qui restent au foyer. Nous en parlons davantage dans le chapitre suivant. Les dispositions précises que nous venons de mentionner semblent avoir été conçues pour éviter les fraudes fiscales et autres (impôt sur le revenu, Régime de pensions du Canada et assurance-chômage), fraudes que facilite une relation conjugale. Pour notre part, nous proposons que l'on mette sur pied, par voie législative, d'autres mécanismes de protection contre ces fraudes et abus, de façon qu'une relation employeur-employé entre conjoints soit traitée de la même façon que toute autre relation analogue.

Reconnaissance des unions de fait

Nous partons du principe que l'article 15 de la *Charte* protège les conjoints, y compris les couples de fait, contre toute discrimination. On peut par conséquent soutenir que toute loi où les partenaires d'une union de fait sont moins favorisés que les personnes légalement mariées (mais pas moins que les personnes seules) contrevient à la *Charte*. Il ne suffit pas de prétendre que cette loi précise n'est nullement discriminatoire envers les personnes légalement mariées. À notre avis, une loi qui favorise certains membres d'un groupe protégé en vertu de l'article 15 et non d'autres du même groupe est inadmissible. Par exemple, toute loi avantaguant les mennonites par rapport aux témoins de Jéhovah, qui appartiennent tous deux au même groupe religieux (les chrétiens), ou les sourds par rapport aux aveugles, qui appartiennent au groupe des handicapés physiques, serait contraire à l'article 15. Cette comparaison s'applique également aux individus légalement mariés et aux couples de fait, ces deux catégories de personnes vivant maritalement sous la protection de l'article 15. Les arguments ci-dessus ne sont évidemment valables que sous réserve de motifs raisonnables de distinction spéciale conformes à l'article 1 de la *Charte*.

Il n'est pas du tout dans notre intention d'affaiblir la loi ni de compromettre les droits de la famille traditionnelle, mais nous estimons par ailleurs qu'il est grand temps que l'on reconnaisse les unions de fait dans le droit canadien.

La législation canadienne reconnaît déjà dans une certaine mesure les unions de fait. Certaines lois provinciales sur les droits de la personne protègent expressément les partenaires d'unions de fait de toute discrimination fondée sur leur statut. Ils bénéficient d'une protection dans divers domaines relevant du droit de la famille et ont droit aux prestations de sécurité sociale des provinces.

De plus en plus, les lois et les politiques fédérales tiennent compte des unions de fait. Dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, la définition de conjoint englobe toute personne officiellement décrite comme le conjoint du cotisant pendant l'année précédente. Ainsi, tout conjoint de fait, dont le revenu répond au critère général d'admissibilité, peut toucher le supplément de revenu garanti au taux de personne mariée, ainsi que l'allocation au conjoint.

fondée sur la situation de famille. L'état matrimonial comme la situation de famille figurent parmi les motifs de discrimination illicite énoncés dans la loi fédérale. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1966), dont le Canada est signataire, précise que «la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat».

Selon nous, il convient de lire l'article 15 de la *Charte* dans le contexte de l'évolution historique du statut juridique de la femme mariée en se rappelant que, au niveau tant national qu'international, il est généralement admis que l'Etat se doit de protéger la cellule conjugale et, bien souvent, la famille. En conséquence, bien que ni l'état matrimonial ni la situation de famille ne soient expressément énoncés dans la liste des motifs de discrimination illicite figurant à l'article 15, on peut affirmer qu'ils sont implicitement couverts par cet article de la *Charte*.

Les codes des droits de la personne de l'Ontario et de la Saskatchewan stipulent que l'union de fait confère l'état matrimonial au couple, lorsque sont en cause les dispositions concernant la discrimination fondée sur ce motif. Les expressions «état matrimonial» et «situation de famille» figurent dans la loi fédérale, mais n'y sont pas définies. Cependant, la Commission canadienne des droits de la personne a pour politique, en matière de discrimination, de considérer les unions de fait comme des unions matrimoniales. Cette attitude constitue l'admission d'une réalité : de nombreux couples préfèrent maintenant adopter un mode de vie permanent apparenté au mariage, au lieu de contracter une union légale en bonne et due forme.

Compte tenu de l'interprétation souple et libérale que nous avons décidé de donner à l'article 15, une personne vivant en union de fait devrait, à notre avis, jouir de la même protection et du même bénéfice de l'article 15 qu'une personne légalement mariée.

Il est fort probable que l'étude des distinctions fondées sur l'état matrimonial ou la situation de famille permettra de découvrir des cas où les distinctions de cette sorte sont tout à fait justifiées dans l'esprit de l'article 1. Dans de nombreuses lois, par exemple, on traite les couples et les familles différemment du reste de la population, parce que la famille représente alors une unité économique. Ce raisonnement peut être tout à fait valable lorsqu'il s'agit des modalités d'un régime fiscal ou d'un programme de sécurité du revenu. En revanche, il est des cas où ce raisonnement ne tient pas.

Distinctions fondées sur l'état matrimonial

Certaines lois fédérales contiennent des distinctions fondées sur l'état matrimonial ou la situation de famille :

- La *Loi de l'impôt sur le revenu* permet à un contribuable de déduire certaines dépenses de garde d'enfants, sauf dans les cas où la garde est assurée par le conjoint;

- Le *Régime de pensions du Canada* interdit le prélèvement de cotisations sur un salaire, lorsque l'intéressé est employé par son conjoint et ces dépenses salariales ne sont pas déductibles en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. (La *Loi de l'impôt sur le revenu* autorise la déduction d'un salaire versé à un conjoint seulement lorsqu'il est démontré que ce salaire est raisonnable et qu'il sert à générer un revenu.);

L'état matrimonial ou la situation de famille

« La famille nucléaire, bien qu'elle soit encore l'objectif de la plupart des Canadiens, n'est plus le modèle universel. Les ruptures successives de ménages sont de plus en plus fréquentes, ce qui laisse de gros points d'interrogation en ce qui concerne le partage et la répartition des avoirs familiaux, de même que la nécessité des systèmes de prévoyance collective. Par ailleurs, on voit apparaître de nouvelles tendances relativement à l'éducation et au soin des enfants, par suite des changements au niveau tant de la structure familiale que de la participation à la main-d'œuvre. »

—Groupe de travail parlementaire sur
la réforme des pensions (1983)

Introduction

La situation juridique des couples mariés et des partenaires dans le mariage a beaucoup évolué depuis cent ans. Au XIX^e siècle, c'était l'époux qui dirigeait la famille; d'un point de vue juridique, l'épouse n'avait aucune indépendance propre. L'adoption de mesures législatives sur les biens des femmes mariées a conféré à celles-ci certains droits de propriété et les a habilitées à signer des contrats. En outre, les épouses pouvaient désormais être poursuivies en justice et tenter elles-mêmes des poursuites judiciaires. Il y a vingt ans seulement, il était à peine concevable qu'on aboutirait un jour à la répartition plus ou moins égale des biens de la communauté entre les conjoints, lors de la rupture du mariage, comme c'est le cas maintenant. Nous sommes passés de l'époque où l'époux était, *de jure* et *de facto*, la personification de la cellule conjugale à une époque où l'on reconnaît de plus en plus les droits respectifs des deux partenaires dans un mariage. L'union conjugale ne doit plus représenter pour la femme une renonciation à ses droits.

La discrimination fondée sur l'état matrimonial est maintenant interdite aux termes de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1980), dont le Canada est signataire, de toutes les lois provinciales sur les droits de la personne et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Plusieurs lois provinciales interdisent également la discrimination

14. Nous recommandons d'appuyer en son principe le projet de loi C-225 et insistons vivement auprès du gouvernement pour qu'il promulgue une législation reflétant le principe du projet de loi, tel qu'exposé dans les recommandations de ce Comité.

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut dans ce chapitre, l'objet du projet de loi C-225, présenté par Svend Robinson, député, a été soumis à ce Comité pour être étudié et examiné. Le but du projet est de mettre en application la recommandation de la Commission canadienne sur les droits de la personne afin d'inclure l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination illicite au sein de la juridiction fédérale.

Projet de loi C-225

13. Nous recommandons que le *Code criminel* soit modifié afin d'assurer que les âges ou âge minimums pour toutes les formes d'actes sexuels consensuels faits en privé soient légalement uniformisés sans distinction fondée sur l'orientation sexuelle. (Cette recommandation ne s'applique pas aux infractions actuelles d'agression sexuelle visées par le *Code criminel*.)

Nous ne suggérons pas une voie spécifique dans laquelle l'uniformisation devrait être faite, car il existe à cet effet de multiples possibilités. Le rapport du Comité Badgley sur les infractions sexuelles entre les enfants et les jeunes a recommandé que 18 ans serait l'âge approprié puisqu'il constitue l'âge de la majorité dans la plupart des provinces. Suite à la recommandation émanant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la France a modifié sa loi pénale en 1982 en fixant à 15 ans l'âge de consentement lors des activités sexuelles, et ce, pour les deux sexes. Nous ne disposons pas nous-mêmes d'informations suffisantes pour déterminer quel devrait être l'âge statutaire, mais il nous semble évident que les garanties d'égalité devant la loi de l'article 15 exigent que l'on rende uniformes les âges ou âge à partir desquels ou duquel les actes sexuels consensuels faits en privé peuvent être autorisés.

À l'heure actuelle, la loi stipule un âge moins élevé pour ceux qui s'adonnent à des activités hétérosexuelles que pour ceux qui se consacrent à d'autres formes de rapport sexuel; ce fait a un grand impact contradictoire au tant chez les homosexuels des deux sexes que chez les hétérosexuels. Nous sommes d'avis que le *Code* devrait être modifié afin d'uniformiser l'âge ou les âges auxquels, toutes les formes d'actes sexuels consensuels en privé deviennent légitimes et licites. Cette modification ne s'applique pas aux infractions relatives à l'agression sexuelle prévues par le *Code*.

Les dispositions du *Code* en vigueur ont pour effet de fixer à 21 ans l'âge à partir duquel sont autorisées les relations homosexuelles en privé entre deux personnes adultes consentantes (paragraphe 158(1)). D'autres articles du *Code* font référence à différents âges pour les actes hétérosexuels consensuels. Par exemple, constitue une infraction aux termes du paragraphe 146(2) le fait pour toute personne du sexe masculin de 14 ans ou plus d'avoir des relations sexuelles consensuelles avec une personne du sexe féminin de 14 ou 15 ans qui n'est pas son épouse ou qui est de moeurs antérieurement chastes. En vertu de l'article 151, est coupable d'un acte criminel toute personne du sexe masculin de 18 ans ou plus qui séduit une personne du sexe féminin de moeurs antérieurement chastes, âgée de 16 ou 17 ans.

Plusieurs requêtes nous ont été présentées demandant qu'on modifie le *Code criminel* afin d'y supprimer les contradictions quant à l'âge à partir duquel les actes sexuels consensuels en privé ne constituent pas un délit criminel. (Nous ne nous référons nullement, dans ce cadre, à l'agression sexuelle ou aux infractions commises à l'égard des enfants ou des jeunes gens.)

Actes sexuels consensuels

12. Nous recommandons que les lignes directrices du gouvernement fédéral qui concernent les cotes de sécurité s'appliquant aux employés et entrepreneurs n'établissent pas de distinction fondée sur l'orientation sexuelle.

La directive n° 35 du Cabinet, adoptée au début des années 1960, énonce les critères d'attribution des cotes de sécurité. D'après cette directive, on peut notamment se voir refuser l'accès à des renseignements confidentiels à cause d'un «défaut de caractère», tel qu'«un comportement sexuel illicite», qui pourrait exposer l'intéressé au chantage ou à la coercition. Le gouvernement du Canada est actuellement en train de réexaminer la directive n° 35 du Cabinet et devrait émettre d'ici peu de nouvelles lignes directrices concernant les cotes de sécurité. Les arguments qui concernent le chantage adressé aux membres des Forces armées canadiennes et à la Gendarmerie royale du Canada s'appliquent également à ce niveau.

Cotes de sécurité

11. Nous recommandons que les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada rendent leur politique d'embauche conforme à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* telle que modifiée de manière à faire de l'orientation sexuelle un motif de discrimination illicite.

Si les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada veulent justifier leurs politiques respectives, ils peuvent le faire devant une cour des droits de la personne prévue par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il leur appartiendrait alors de démontrer à la satisfaction du tribunal que leur politique est fondée sur une exigence professionnelle normale et qu'elle est faite en toute bonne foi. Cependant, ce Comité n'a entendu aucune preuve qui justifierait une telle exemption de la Loi.

Nous ne sommes pas convaincus que les arguments invoqués justifient la politique actuelle. Ces arguments sont basés sur l'image stéréotypée que l'on a des homosexuels des deux sexes et il s'ensuit qu'on les considère comme des éléments dangereux cherchant à imposer aux autres leurs préférences sexuelles. En outre, on accorde une importance excessive à la prétendue sensibilité des autres. Enfin, le risque de chantage est un faux argument, car si l'orientation sexuelle n'était pas un facteur sur le plan professionnel, la principale cause de la vulnérabilité particulière, et éventuelle, des homosexuels des deux sexes disparaîtrait. Si un pouvoir étranger ou toute autre personne veut subvertir un Canadien, la flatterie la plus compulsive serait utilisée. À cet égard, les homosexuels sont aussi vulnérables que les homosexuels.

- Les homosexuels sont exclus pour leur propre protection.
- La présence d'homosexuels sape le moral et la confiance du public;

Cas spéciaux

Certains prétendent que les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada constituent des cas spéciaux où la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle pourrait se justifier.

Les Forces armées canadiennes ont pour règle de ne pas recruter d'homosexuels des deux sexes et de ne pas garder à leur service les personnes dont on découvre qu'elles sont homosexuelles. Lorsqu'un membre des Forces armées canadiennes est soupçonné d'homosexualité, son commandant entreprend une enquête avec l'aide de l'Unité des enquêtes spéciales. Si ces soupçons sont confirmés, le commandant communique un rapport à cet effet au Quartier général de la Défense nationale. La personne est alors invitée à démissionner tout en étant assurée d'une démobilisation honorable. Toutes ces mesures sont prises conformément à l'arrêté administratif des Forces canadiennes 19-20. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le ministre de la Défense nationale a donné les chiffres suivants en ce qui concerne le nombre de membres congédiés en vertu de cet arrêté administratif au cours des quatre dernières années : en 1981, 37 membres; en 1982, 45 membres; en 1983, 44 membres; et en 1984, 38 membres.

L'autre possibilité consiste à accuser la personne que l'on soupçonne d'homosexualité d'une infraction à l'ordre ou à la discipline militaire aux termes de la *Loi sur la défense nationale*. S'il s'agit d'un délit criminel, présumé, elle peut être traduite devant un tribunal civil ou militaire.

Bien qu'elle n'ait pas véritablement de politique écrite en matière d'homosexualité, la Gendarmerie royale du Canada a néanmoins déposé auprès du Comité un projet «aide-mémoire» expliquant les raisons pour lesquelles elle refuse de prendre ou de garder sciemment à son service des homosexuels en qualité d'agents de la paix. Quant on découvre qu'un membre de la Gendarmerie royale du Canada est homosexuel, celui-ci est démobilisé.

Nous avons entendu l'histoire d'un certain nombre d'anciens membres qui étaient en service actif dans les Forces armées canadiennes, apparemment sans problèmes, mais qui ont été démobilisés pour une raison : leur orientation sexuelle. Ils ont décrit le traitement arbitraire et inhumain auquel ils ont été soumis dans le cadre de l'enquête sur leur vie privée. Ils ont été détenus en isolement pendant des heures et soumis à des interrogatoires intensifs sur leurs activités et celles d'autres personnes.

Selon les Forces armées canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada, les services militaire et policier comportent des circonstances spéciales qui justifient l'exclusion ou le renvoi de personnes homosexuelles. Les deux services ont donné plusieurs raisons à l'appui de leurs pratiques actuelles :

- Leurs membres sont souvent affectés à des postes isolés où ils vivent nécessairement à l'étroit;
- Leurs membres sont souvent appelés à s'entraîner et à vivre dans des locaux restreints;
- Les homosexuels peuvent faire l'objet de chantage;
- Dans certains des pays où leurs membres peuvent être envoyés, les relations homosexuelles sont illégales;

d'accès au logement, aux services ainsi qu'aux occasions d'avancement économique. Le fait que certaines préoccupations concernent également tout autre citoyen profite aux homosexuels.

L'orientation sexuelle, pas plus que le sexe, la race ou la religion, n'influe sur l'aptitude à occuper un emploi ou à habiter un certain logement. Étant donné son caractère privé, l'orientation sexuelle ne devrait pas servir de critère pour déterminer le droit des Canadiens d'accéder à des services, installations, logements ou emplois. Plusieurs organismes nous ont suggéré que les homosexuels devraient comme tous les autres Canadiens, bénéficier d'une protection égale de la loi. Par conséquent, nous en concluons qu'elle devrait être ajoutée aux motifs de discrimination par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette recommandation nous a été faite, entre autres, par la Commission canadienne des droits de la personne, l'Union nationale des employés des gouvernements provinciaux, la *Human Rights P.E.I.*, la *British Columbia Human Rights Coalition* (région de Vancouver), l'Association canadienne des professeurs des universités, l'Eglise anglicane du Canada, les Presses universitaires canadiennes, la Fédération canadienne des enseignants, l'Eglise Unie du Canada, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme et la *Manitoba Teachers Society*.

Si l'orientation sexuelle devient un des motifs de discrimination interdits par la loi, les personnes accusées de discrimination fondée sur ce motif pourront invoquer à leur décharge les justifications habituelles prévues par la Loi : qu'elles ont imposé de bonne foi une exigence professionnelle normale ou, dans des domaines autres que celui de l'emploi, qu'elles ont agi sincèrement et de façon raisonnable. Si le Parlement modifiait la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de telle sorte qu'il engloberait l'orientation sexuelle dans les motifs de discrimination illécite, les homosexuels des deux sexes jouiraient de la même protection et du même bénéfice de la loi que l'article 15 de la *Charte* est censé conférer à tous les Canadiens.

En l'absence d'une telle modification apportée à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui viendrait compléter la *Charte*, de nombreux homosexuels des deux sexes pourraient se trouver dans l'obligation de recourir aux tribunaux en cas de discrimination à leur égard. Ils n'auraient aucun recours efficace contre la discrimination qui dépasse le champ d'application des lois et des règles fédérales. Cette modification de la Loi offrirait à ceux qui auraient été victimes, dans le domaine fédéral, de discrimination fondée sur leur orientation sexuelle, un moyen rapide et peu onéreux d'engager le processus de conciliation et de règlement.

Divers exemples de lois et de politiques fédérales concernant les homosexuels des deux sexes, qui pourraient faire preuve d'une certaine malveillance à leur égard, ont été soulevés lors de témoignages de même que dans des mémoires soumis au Comité. L'enchaînement de l'orientation sexuelle comme motif de discrimination illécite et l'adjonction d'une clause de primauté ou dérogatoire dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (cette recommandation est faite au chapitre 15) pourraient constituer un mécanisme de résolution de cette discrimination.

10. Nous recommandons que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifiée de façon à ajouter l'orientation sexuelle aux autres motifs de discrimination illécite tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation familiale, la déficience et l'état de personne gracée.

Au cours de nos déplacements dans les différentes régions du pays, nous avons rencontré des homosexuels des deux sexes, de tous les âges, de toutes les classes socio-économiques, de religions différentes et travaillant dans de nombreuses professions. Nous y avons trouvé un dénominateur commun en ce qui a trait aux conditions difficiles

Bien que nous ayons conclu que l'article 15 peut être interprété de manière à englober «l'orientation sexuelle», cette interprétation ne protège pas pleinement, à notre avis, les homosexuels des deux sexes, dans les cas où la même protection de la loi devrait prévaloir — par exemple, au niveau de l'emploi, du logement et de l'accès aux services. Nous nous reportons alors à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Très franchement, je pense que la Charte canadienne interdit déjà la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le texte de la Charte ne contient pas expressément les termes «orientation sexuelle» [...] le contexte historique démontre que l'article 15 de la Charte vise également l'orientation sexuelle.

Dans le mémoire qu'elle nous a adressé, l'Association du barreau canadien se dit d'avis que l'orientation sexuelle est manifestement un des motifs de discrimination illicite non prévus explicitement par l'article 15. M. Peter Maloney s'est lui aussi prononcé en faveur d'une telle interprétation.

La situation dans d'autres pays permet de conclure qu'on a de plus en plus tendance à reconnaître les droits des homosexuels des deux sexes, mais que d'une façon générale aucune protection n'est encore prévue à cet égard. Selon les témoignages que nous avons reçus quant à l'expérience des homosexuels des deux sexes au Canada, il apparaît que ces derniers ne bénéficient pas des mêmes libertés fondamentales que le reste de la population. Il arrive souvent que leur orientation sexuelle les expose à un traitement différent injustifiable tant aux fins de l'application des lois et des politiques, y compris au niveau fédéral, que dans leurs rapports avec des particuliers. Nous avons par conséquent, conclu que l'esprit général de l'article 15 de la *Charte* permet de comprendre «l'orientation sexuelle» au nombre des motifs de discrimination interdits par la Constitution.

Point de vue du Comité

Dans son rapport de 1984 sur *Les Homosexuels et la Société*, le Comité parlementaire suédois sur la place des homosexuels dans la société a divulgué les résultats d'une étude exhaustive des problèmes auxquels se heurtent ces derniers. Il a notamment recommandé que la législation constitutionnelle et les lois en matière de discrimination soient modifiées de façon à interdire la discrimination fondée sur la «préférence sexuelle».

En 1981, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exhorté ses États membres à décriminaliser les actes homosexuels entre adultes consentants, à faire en sorte que l'âge du consentement soit le même aux fins du comportement tant homosexuel qu'hétérosexuel et à assurer aux homosexuels des deux sexes un traitement égal. En 1984, le Parlement européen a lancé un appel semblable, mais en insistant plus particulièrement sur le domaine de l'emploi. Au début des années 1980, la France, la Norvège, les Pays-Bas et l'Espagne ont modifié leur code pénal et leur législation en matière de discrimination conformément à la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

en raison de son homosexualité et le refus opposé par une commission scolaire catholique à un groupe de défense des droits des homosexuels qui voulait louer une salle de réunion.

Bien que, jusqu'à présent, le Québec soit le seul endroit au Canada où l'orientation sexuelle est considérée comme un motif de discrimination illégitime, de nombreuses commissions des droits de la personne ont conclu d'après leur expérience que le comportement sexuel devrait être un motif de discrimination illégitime. Ainsi, les commissions de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont proposé que l'orientation sexuelle figure dans leurs lois respectives sur les droits de la personne. La Commission canadienne des droits de la personne a également recommandé, dans chacun de ses rapports annuels depuis 1979, que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifiée de façon à faire compter l'orientation sexuelle au nombre des motifs de discrimination illégitime. Elle a par ailleurs réitéré sans équivoque cette position devant le Comité. Or, aucune mesure législative n'a encore été adoptée pour donner suite à cette recommandation de la Commission fédérale des droits de la personne ou à celles des commissions provinciales.

Des efforts en ce sens ont également été faits au niveau municipal. Ainsi, les villes de Toronto, d'Ottawa, de Windsor et de Kitchener ont des règles qui interdisent la discrimination en matière d'emploi fondée, entre autres, sur l'orientation sexuelle. La ville de Vancouver a présenté au gouvernement de la Colombie-Britannique une demande visant à modifier sa charte municipale afin d'interdire toute pratique discriminatoire aux détenteurs de permis, fondée, entre autres, sur l'orientation sexuelle.

Situation dans d'autres pays

Aux États-Unis, divers jugements rendus par la Cour suprême ont montré que le droit au respect de la vie privée accorde à chacun la responsabilité primordiale de ses actes en matière, par exemple, de mariage, de procréation et de contraception. La Cour ne s'est pas encore prononcée sur l'application de cette doctrine aux homosexuels des deux sexes. La plupart des instances inférieures appelées à statuer sur les demandes présentées par des homosexuels en vertu du droit au respect de la vie privée les ont rejetées. Les tribunaux américains ont également statué que l'interdiction contenue dans la *Loi sur les droits civils* relativement à la discrimination fondée sur le sexe et la disposition de la Constitution américaine qui garantit le droit à une protection égale ne protègent pas les droits des homosexuels. Depuis 1949, l'homosexualité constitue un motif de renvoi au ministère américain de la Défense et dans les diverses forces armées. Des décisions rendues récemment par les tribunaux ont donné raison aux autorités, cette pratique n'étant pas considérée comme une violation des droits garantis par la Constitution.

En Europe, la situation est quelque peu différente. Les décisions rendues ces dernières années par la Commission européenne des droits de l'Homme et par la Cour européenne des droits de l'Homme, en ce qui concerne le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, indiquent que la criminalisation des actes homosexuels faits en privé par des adultes consentants de plus de 21 ans est inacceptable. Ces décisions sont formulées en termes tellement généraux qu'elles ne manqueront pas de fortement influencer les décisions futures de la Commission et de la Cour.

L'opinion publique a tendance à se diviser en deux camps diamétralement opposés en ce qui concerne l'inclusion de l'orientation sexuelle au nombre des motifs de discrimination illégitime. Ceux pour qui l'orientation sexuelle doit être considérée comme un motif de discrimination illégitime considèrent qu'elle appartient au domaine privé et que, du moment qu'elle ne fait de tort à personne, elle ne doit pas influencer sur l'accès à des installations, services, logements ou emplois. Ils ont soutenu que l'accès devrait être décidé en fonction des compétences ou des aptitudes des personnes visées, et non pas sur la base de leur orientation sexuelle. À leur avis, continuer à admettre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle va à l'encontre des valeurs consacrées par les lois interdisant la discrimination et par la *Charte*.

Ceux qui s'opposent à ce que l'orientation sexuelle soit considérée comme un motif de discrimination illégitime s'appuient sur des valeurs morales qui, selon eux, sont celles de la majorité des Canadiens. Ils ont fait observer par ailleurs que, dans bien des contextes, la présence d'homosexuels a un effet perturbateur sur ceux qui les entourent. Certains ont laissé entendre que les homosexuels tentent d'imposer leurs vues, et parfois aussi leurs pratiques, aux autres.

Nous avons examiné longuement et attentivement tous ces arguments. Ce faisant, nous avons étudié les mesures prises tant au Canada que dans d'autres pays, afin de protéger les homosexuels contre toute discrimination.

Situation au Canada

Le Québec est le seul endroit au Canada où l'orientation sexuelle constitue un motif de discrimination illégitime. C'est en 1975 que cette province a adopté sa *Charte des droits et libertés de la personne*. À l'époque, un député de l'Assemblée nationale avait tenté en vain d'y faire figurer l'orientation sexuelle. À la suite des modifications apportées à la *Charte québécoise des droits* en 1977, l'orientation sexuelle a été incluse au nombre des motifs de discrimination illégitime.

Il convient de souligner que la *Charte* québécoise l'emporte sur toutes les autres lois, à moins que celles-ci ne stipulent expressément qu'elles ont préséance sur la *Charte*. Les droits garantis par la *Charte* québécoise ne sont pas absolus, mais ils sont soumis aux exigences professionnelles normales et à celles qui peuvent se justifier en raison du caractère charitable ou religieux de l'établissement accusé de discrimination.

En examinant les rapports annuels de la Commission des droits de la personne du Québec, on constate que les plaintes pour discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ne constituent pas une part importante de sa charge de travail. Entre 1978 et 1984, la proportion de dossiers ouverts pour ce genre de plaintes représentait de 1 % à 4 % du nombre total de dossiers ouverts par la Commission. Il convient de noter que ce chiffre ne reflète pas le pourcentage de plaintes reçues par la Commission — dans bien des cas, ces plaintes sont retirées, réglées, jugées sans fondement ou abandonnées parce que le plaignant ou le répondant reste introuvable.

Les exemples suivants donnent une idée du type de cas à l'égard desquels la Commission a obtenu gain de cause pour le plaignant : le congédiement de plusieurs enseignants pour cause d'orientation sexuelle, le refus essuyé par un club d'homosexuels qui voulait faire passer une petite annonce dans un journal, le harcèlement de plusieurs serveurs homosexuels par le gérant d'un restaurant, la note moindre accordée à un élève

entretenir avec leur sexe respectif. Afin d'éliminer toute forme de confusion, nous emploierons la notion «homosexuels des deux sexes» lorsque nous parlerons des hommes et des femmes engagés dans de tels rapports.

Nous reconnaissons que de nombreuses personnes ont une réaction «viscérale» face aux problèmes concernant l'homosexualité, qui est le reflet des anciennes attitudes et valeurs de notre société et même de nos lois. Nous convenons que ceci représente un sujet de controverse. Cependant, nous traitons d'un problème d'ordre public qui doit être pondéré et non accepté ou rejeté aussitôt sur la base d'une perception personnelle de la situation. Notre rapport traduit ce que nous avons dit en ce qui concerne le Canada d'aujourd'hui. Il reflète également le fait que l'article 15 existe parce que des minorités vivant au sein de notre société exigent une mesure de protection légale qui les placerait sur un pied d'égalité avec les autres. Qu'une telle protection soit offerte n'implique pas l'approbation d'une croyance religieuse ou politique ou d'un trait de caractère distinct, cela signifie simplement que, dans une société libre et démocratique, ces différences ne seront pas acceptées comme base de discrimination en vertu de nos lois.

Nous avons accordé une attention particulière à la possibilité de considérer l'orientation sexuelle comme un motif de discrimination illicite à cause du projet de loi qui nous a été envoyé pour étude, le C-225, parrainé par Svend Robinson, député, (Néo-démocrate). Ce projet de loi, adopté en première lecture le 4 mars 1985, vise à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à faire de l'orientation sexuelle un motif de discrimination illicite et de le considérer au même titre que tous les autres motifs de discrimination aux fins de l'application de la Loi.

Ce n'est pas la première fois qu'une telle mesure est proposée. En effet, pendant que le Parlement étudiait la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1977, on a tenté d'inclure, mais en vain, l'orientation sexuelle au nombre des motifs de discrimination illicite. En outre, deux mesures d'initiative parlementaire, le projet de loi C-242 en 1980-1981 parrainé par Pat Carney, député, (Progressiste conservateur) et le projet de loi C-676 en 1983 parrainé par Sven Robinson, député, dont l'objet était le même que celui de l'actuel projet de loi C-225, ont été étouffées en deuxième lecture.

D'autres comités parlementaires, comme le Comité spécial mixte sur la politique d'immigration de 1976 et le Comité spécial mixte sur la Constitution de 1980-1981, se sont déjà penchés sur la question, mais aucun d'eux n'a entendu autant de témoignages que nous. Bon nombre de mémoires qui nous ont été présentés portaient exclusivement sur cette question, et une bonne partie des mémoires à caractère national et régional ainsi que des coalitions en faisaient également état. Nous avons été scandalisés par un certain nombre d'exemples de traitement injuste que nous ont signalés les homosexuels des deux sexes dans les différentes régions du pays. Il est apparu que des harcèlements et des violences ont été commis envers ces derniers. Nous avons été informés de dommages physiques et de pressions psychologiques subies par les homosexuels. Dans plusieurs villes, des clubs sociaux privés, ayant une clientèle homosexuelle, ont été endommagés et leurs membres ont été harcelés. Une propagande semant la haine se rencontre dans certaines régions du Canada. Nous avons été avisés des graves problèmes d'emploi et de logement touchant ces personnes. En effet, plusieurs individus qui ont témoigné devant nous ont émis la crainte que cette participation ne compromette leur emploi. Il est ressorti clairement de nos audiences que certains milieux s'opposent à ce que l'on accorde aux homosexuels des deux sexes les droits reconnus à d'autres minorités, qui, traditionnellement, ont été protégées. Les arguments invoqués contre l'homosexualité s'appuyaient parfois sur des principes moraux ou religieux.

L'orientation sexuelle

« Les personnes homosexuelles ne devraient pas être exclues des protections accordées à tous les autres citoyens que ce soit en raison d'une négligence ou d'un manque de gouvernement à l'extension de la législation qui fournirait cette protection.

Placer un groupe de citoyens au ban de la société est un précédent grave. Dans une démocratie, il est tout aussi dangereux de laisser dépendre de la volonté du public la décision d'inclure ou d'exclure du respect des droits de la personne tout groupe distinct, et ce, à n'importe quelle époque. »

—Groupe de travail sur les questions
sociales et juridiques, *Division of
Mission, Eglise Unie du Canada,*
dans un mémoire soumis au Comité.

Introduction

L'article 15 de la *Charte* assure à tous l'égalité sans discrimination aucune. Il énumère certaines caractéristiques traditionnellement considérées comme des motifs de discrimination inacceptables, tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge et les déficiences mentales ou physiques. Cependant, il ne se veut pas exhaustif, comme nous l'avons fait remarquer au début du présent rapport. Il existe d'autres caractéristiques du même ordre — c'est-à-dire celles sur lesquelles on n'a guère ou peu de contrôle immédiat et qui servent souvent de point de départ à des jugements préjudiciables sur les qualités ou les compétences d'un individu — qui pourraient être considérées comme des motifs de discrimination inadmissibles. Nous avons bien pesé les témoignages que nous avons reçus en vue de décider si, dans la société canadienne contemporaine, l'homosexualité doit compter au nombre de ces caractéristiques. Auquel cas, la *Charte* pourrait à juste titre être invoquée pour protéger les Canadiens de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Beaucoup de mémoires et de dossiers soumis au Comité utilisent un grand nombre de termes afin de décrire ces rapports que des hommes et des femmes peuvent

à une charge de travail ou à des responsabilités réduites, aux termes d'une retraite progressive.

Cette liste n'est en rien exhaustive. D'autres initiatives pourraient être adoptées en vue de diversifier encore davantage les choix en matière de retraite. Toutefois, nous ne tenons à proposer aucun changement quant à l'âge auquel un particulier devient admissible à la pension de sécurité de la vieillesse, c'est-à-dire 65 ans.

9. Nous recommandons que le Parlement et le gouvernement du Canada envisagent l'adoption de mesures destinées à diversifier les choix offerts en matière de retraite, parallèlement à la suppression de la retraite obligatoire.

Nous croyons que la suppression générale de la retraite obligatoire dans le secteur public devra s'accompagner de l'adoption de règles provisoires destinées, par exemple, à maintenir en vigueur les dispositions correspondantes de conventions collectives jusqu'à leur expiration. Ces règles pourraient prendre la forme de lignes directrices émises par la Commission canadienne des droits de la personne (en vertu de l'alinéa 14c)) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Outre les exigences professionnelles normales, quelques catégories d'exceptions relativement restreintes devraient être prévues, afin d'éviter que la suppression générale de la retraite obligatoire ne soulève des difficultés financières excessives pour les intéressés. Là encore, des lignes directrices pourraient être émises par la Commission canadienne des droits de la personne. Les exceptions additionnelles jugées nécessaires devraient être clairement justifiées et soigneusement définies. Toute liberté ne saurait être restreinte que dans les limites raisonnables permises par l'article 1 de la *Charte* à l'égard de la discrimination fondée sur l'âge.

Modifications rendues nécessaires par la suppression de la retraite obligatoire

S'ils décidaient de supprimer la retraite obligatoire, le Parlement et le gouvernement du Canada seraient tenus d'envisager un certain nombre de changements en vue d'offrir une gamme plus vaste de choix en matière de retraite :

1. Extension de la protection de l'assurance-chômage aux salariés de 65 ans et plus qui continuent à travailler;
2. Possibilité de participer à tous les programmes d'emploi et de formation offerts par la Commission d'emploi et immigration Canada, quel que soit l'âge;
3. Possibilité de commencer à toucher des prestations du Régime de pensions du Canada, sous réserve de rajustements actuariels, avant ou après 65 ans, au choix du cotisant, dans de justes limites et à un moment déterminé;
4. Révision du Règlement d'application de la loi canadienne sur les droits de la personne aux régimes des prestations afin d'assurer le maintien de la participation aux régimes de prestations de tous les employés, dans des limites raisonnables, indépendamment de l'âge du participant;
5. Possibilité pour les cotisants à un régime de laisser s'accumuler leurs crédits de retraite aussi longtemps qu'ils travaillent, sous réserve seulement des limites raisonnables que le ministre du Revenu peut juger utile d'imposer au titre de l'agrement des régimes de retraite, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
6. Possibilité de toucher des prestations auxqueltes auront été apporté des rajustements actuariels à quelque moment que ce soit au cours d'une période précise commençant avant et se terminant après l'âge normal d'admissibilité;
7. Possibilité pour un cotisant de toucher une pension partielle, s'il a atteint l'âge d'admissibilité, pour compenser une réduction du revenu attribuable

Ces recommandations vont dans le sens de la position adoptée par la Commission canadienne des droits de la personne dans son rapport exhaustif au Comité.

La mise en application de ces recommandations aura pour effet de rendre discriminatoire la retraite obligatoire dans la plupart des cas, de sorte que des plaintes pourront être formées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Un employeur continuera, dans des circonstances données, à pouvoir alléguer qu'une restriction liée à l'âge ou à la durée du service est une exigence professionnelle normale pour un emploi précis.

Nous croyons, de façon générale, que les politiques de retraite dans le secteur public devraient être assujetties à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il est évident que l'âge normal de la retraite obligatoire fixé à 65 ans dans la Fonction publique ne saurait être considéré comme une exigence professionnelle normale, étant donné qu'il s'applique, quelle que soit la nature des tâches que le fonctionnaire est appelé à remplir. Une exigence professionnelle normale doit être fonction de l'emploi. Nous sommes par conséquent d'avis que la limite de 65 ans dans la Fonction publique devrait être abandonnée.

7. Nous recommandons que les dispositions du Règlement sur la pension dans la Fonction publique et des règlements analogues affectant les fonctionnaires « non cotisants», qui prévoient la retraite obligatoire à l'âge de 65 ans, soient révoquées.

Afin que toutes les politiques de retraite du gouvernement soient dorénavant assujetties à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, peu importe leur forme, il faudrait supprimer les restrictions spéciales qui soustraient à l'assujettissement de la Loi les règles relatives à la retraite s'inspirant de lois.

8. Nous recommandons que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit modifiée de façon à s'appliquer à toutes les politiques de retraite obligatoire formulées dans des lois, règlements ou décrets.

Nous souhaitons que les politiques de retraite obligatoire applicables à la Gendarmerie royale du Canada, aux Forces armées canadiennes et aux titulaires de divers postes fédéraux fassent, en temps et lieu, dans le cadre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'objet d'un examen visant à déterminer si elles vont dans le sens de l'exception concernant les exigences professionnelles normales. Nous doutons sérieusement que les critères de retraite liés à la durée maximale du service et au rang, du genre de ceux en vigueur à la Gendarmerie royale du Canada, puissent être assimilés à des exigences professionnelles normales. La retraite est dictée par ces critères à différents âges. Il est donc difficile d'établir des liens précis entre les effets du vieillissement sur la sécurité et le rendement professionnel et des règles particulières en matière de retraite.

Les règles des Forces armées canadiennes, en matière de retraite, méritent un examen minutieux, tout spécialement parce que ceux qui n'ont pas la possibilité d'arriver en fin de carrière à 55 ans peuvent prendre une retraite anticipée. Les Forces armées considèrent l'engagement militaire comme une série d'engagements à durée déterminée. Il est, en principe, peu probable que ce genre de procédure d'emploi évite, sauf exception particulière, l'effet d'une interdiction de pratiques discriminatoires fondées sur l'âge.

Il serait essentiel de revoir ces dispositions et d'autres encore concernant la retraite obligatoire dans la Fonction publique, étant donné qu'elles pourraient être contestées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et de les modifier au besoin.

obligatoire est un exemple classique de négation de l'égalité pour motif abusif. Elle consiste en un traitement arbitraire d'individus simplement parce qu'ils sont membres d'un groupe identifiable. La règle de la retraite obligatoire ne permet pas de tenir compte des caractéristiques individuelles, même si ceux à qui elle s'applique sont susceptibles de réunir bon nombre des aptitudes nécessaires à l'emploi. C'est là un moyen facile de se montrer sélectif en invoquant en tout ou en partie des stéréotypes fondés sur le rendement des travailleurs âgés. En dernière analyse, des citoyens se voient privés de chances égales pour ce qui est des avantages économiques, de la dignité et de l'autosatisfaction que procurent l'appartenance ainsi que le sentiment d'appartenance à la population active.

Les tribunaux canadiens ont inmanquablement considéré que l'interdiction, dans les lois sur les droits de la personne, de pratiquer une discrimination fondée sur l'âge excluait la retraite obligatoire et se sont prononcés en ce sens. Ils ont toutefois reconnu et fait respecter les restrictions et exceptions précises que prévoient les lois en vigueur, lesquelles autorisent habituellement l'imposition d'exigences professionnelles normales de même que la retraite obligatoire à l'âge ou après l'âge de 65 ans. Nous nous attendons à ce que les tribunaux concluent également que la retraite obligatoire va à l'encontre de l'interdiction des pratiques discriminatoires fondées sur l'âge, énoncée à l'article 15 de la *Charte*. Contrairement à bien des codes des droits de la personne, la *Charte* ne prévoit aucune limite maximale d'âge à l'égard de cette interdiction. Les seules restrictions permises aux droits définis à l'article 15 sont celles qui sont *raisonnables* et dont le caractère bien fondé peut être démontré dans le cadre d'une société libre et démocratique, tel que précisé à l'article 1 de la *Charte*. Nous croyons que l'exception énoncée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* concernant les exigences professionnelles normales constitue une telle restriction. Il s'agit d'une réserve qui a été interprétée rigoureusement par les tribunaux (dans l'affaire des pompiers d'Etobicoke) et qui revient fréquemment dans les lois sur les droits de la personne adoptées tant au Canada qu'aux États-Unis.

Néanmoins, nous ne croyons pas que l'article 1 de la *Charte* justifie l'exception énoncée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui autorise la cessation d'emploi à «l'âge normal de la retraite». Si les normes en vigueur dans l'industrie étaient considérées comme une excuse raisonnable à la discrimination fondée sur un motif illégitime, l'intention de l'article 15 ne serait pas respectée. L'esprit de l'article 15 est d'éviter que les groupes vulnérables soient submergés par les valeurs de la majorité. Ce serait aller à son encontre que de permettre que la ligne de conduite de la majorité détermine les limites des droits de particuliers protégés. Nous devons donc conclure que l'article 1 de la *Charte* ne justifie pas l'exception prévue par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* concernant «l'âge normal de la retraite».

6. Nous recommandons que la retraite obligatoire soit supprimée

a) en modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin qu'un employeur ne puisse désormais plus donner comme excuse à un employé, qui se plaint de discrimination fondée sur l'âge, qu'il est obligé de prendre sa retraite parce qu'il a atteint «l'âge normal de la retraite».

b) en modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin qu'il ne puisse désormais plus être donné comme excuse à un particulier, qui se plaint de discrimination fondée sur l'âge, qu'il a été suspendu d'une association d'employés parce qu'il a atteint «l'âge normal de la retraite».

Unis, la retraite obligatoire à quelque âge que ce soit a été supprimée, soit dans le secteur privé ou le secteur public, soit dans les deux.

Le *Department of Labour* américain devait présenter au Président et au Congrès un rapport sur les résultats des changements apportés à la Loi en 1978. Ce rapport, déposé en 1982, contenait les conclusions suivantes tirées d'une enquête menée auprès d'employeurs et d'employés :

- La plupart des travailleurs continuaient à prendre leur retraite relativement jeunes, soit entre 60 et 65 ans;
- Le coût additionnel des systèmes d'évaluation du rendement, venus remplacer les politiques de retraite obligatoire, s'était révélé insignifiant;
- Les promotions accusaient très peu de retard, même si des travailleurs âgés conservaient leur emploi;
- Les avantages financiers offerts par des régimes de retraite et, dans une moindre mesure, par la sécurité sociale, demeuraient les facteurs déterminants dans le choix de l'âge de la retraite. Ces avantages avaient peu changé et continuaient à inciter les salariées à prendre leur retraite à 65 ans ou avant.

Retraite facultative : une solution de rechange

Le Conseil consultatif sur le troisième âge a incité le Comité à recommander des initiatives gouvernementales encourageant l'adoption de la retraite facultative en tant que norme. L'objectif serait de diversifier les choix qui s'offrent aux personnes âgées, afin qu'elles puissent prendre leur retraite tout en étant assurées d'une certaine sécurité financière à quelque moment que ce soit, plusieurs années avant d'avoir atteint 65 ans et au-delà de cet âge.

Le Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite a énoncé un objectif analogue dans son rapport de 1979 intitulé *Retraite sans douleur*. Un premier pas vers cet objectif a été proposé en 1983 par le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions qui a en effet recommandé que les Canadiens puissent commencer à toucher leurs prestations de retraite du Régime de pensions du Canada, sous réserve des rajustements actuariels nécessaires, à tout moment entre l'âge de 60 et de 70 ans. Nous sommes persuadés qu'il serait souhaitable que le Parlement et le gouvernement du Canada prennent des mesures visant à faciliter la retraite facultative.

Selon nous, ces mesures ne sont pas dictées par l'article 15 de la *Charte*. Cependant, si l'on décidait d'abolir la retraite obligatoire, la possibilité d'une retraite anticipée permettrait d'apaiser certaines des inquiétudes qui pourraient résulter de cette décision. Plus particulièrement, cette solution atténuerait la tendance au vieillissement de la population active, laquelle ne pourrait qu'accroître le coût des prestations versées aux employés et réduire indirectement les possibilités d'emploi offertes aux jeunes. Nous avons, par conséquent, considéré les avantages de la retraite facultative dans le cadre de notre étude sur la retraite obligatoire.

Retraite obligatoire et article 15

L'article 15 de la *Charte* constitue une garantie d'égalité, sans discrimination fondée sur un certain nombre de facteurs, dont l'âge. De l'avis du Comité, la retraite

Aux États-Unis, une modification apportée en 1978 à l'*Age Discrimination in Employment Act of 1967* a porté de 65 à 70 ans l'âge minimal de la retraite obligatoire dans le secteur privé et a interdit la retraite obligatoire dans la Fonction publique fédérale, sous réserve, dans les deux cas, des exigences professionnelles normales. Dans 20 États américains, qui regroupent près de la moitié de la population active des États-

Aucune étude systématique n'a été faite des répercussions pratiques de la suppression générale de la retraite obligatoire dans les provinces intéressées. Une étude de ce genre a été entreprise au Québec et les résultats devraient en être publiés d'ici la fin de 1985. Selon les renseignements qu'a recueillis le Comité, aucun problème sérieux ne s'est posé dans les provinces qui ont interdit la discrimination tout en n'imposant aucune limite maximale d'âge. En fait, il semblerait qu'il y aurait eu au Québec une préférence marquée pour une retraite anticipée, tendance que pourrait accentuer la possibilité depuis deux ans de recevoir des prestations réduites du Régime des rentes du Québec dès l'âge de 60 ans, plutôt que le plein montant des rentes à l'âge de 65 ans.

Des initiatives ont été prises ou recommandées dans un certain nombre d'autres provinces en vue d'éliminer le «cap des 65 ans», eu égard à l'interdiction de pratiquer une discrimination fondée sur l'âge. En Alberta et dans l'Île-du-Prince-Édouard, des modifications juridiques sont en voie d'être apportées en ce sens. En Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan, de tels changements ont également été proposés dans les rapports paratrainés par le gouvernement.

La législation de la plupart des provinces canadiennes sur les droits de la personne interdit la retraite obligatoire avant l'âge de 65 ans sous réserve d'exigences professionnelles normales. Au Manitoba, au Québec et au Nouveau-Brunswick, aucune limite d'âge n'est rattachée à l'interdiction, quoique la retraite obligatoire soit autorisée au Nouveau-Brunswick à l'âge fixé par un régime de retraite.

La loi dans d'autres juridictions

En somme, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'a aucune incidence sur la retraite obligatoire dans le secteur public et n'a que des répercussions limitées dans le secteur privé, en raison d'une exception à l'interdiction de pratiquer une discrimination fondée sur l'âge dans le domaine de l'emploi, qui autorise la retraite forcée à «l'âge normal de la retraite».

1. La Loi stipule que ne constitue pas un acte discriminatoire le fait de licencier un employé parce qu'il a atteint l'âge maximal correspondant à celui fixé légalement pour son domaine professionnel (alinéa 14b)). Étant donné que la retraite obligatoire dans le secteur public trouve invariablement sa source dans des textes législatifs d'un type ou d'un autre, qu'il s'agisse de lois, de règlements ou de décrets, la Loi ne saurait s'appliquer aux règles régissant le secteur public.
2. Enfin, la partie de la Loi dans laquelle il est question de l'interdiction de pratiquer une discrimination fondée sur l'âge ne s'applique pas aux régimes de retraites établis par une loi du Parlement adoptée avant le 1^{er} mars 1978 (paragraphe 48(1)). De ce fait, il se pourrait fort bien qu'aucune plainte pour discrimination ne puisse être formulée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* si l'âge de la retraite dans la Fonction publique a été fixé aux termes de régimes de retraite établis depuis longtemps en vertu d'une loi.

La Loi canadienne sur les droits de la personne interdit la discrimination fondée sur l'âge dans le domaine de l'emploi, en des termes qui sembleraient de prime abord exclure toute idée de retraite obligatoire. Toutefois, plusieurs exceptions réduisent considérablement le champ de cette interdiction.

Principalement, la Loi ne s'applique pas au licenciement d'un salarié qui a atteint «l'âge de la retraite en vigueur» dans le secteur professionnel concerné (alinéa 14c)). Par conséquent, si la mise à la retraite à un âge donné est la norme dans une profession déterminée, un employeur ne fait preuve d'aucune discrimination en l'adoptant et en l'appliquant. Pour faire face à une plainte, les employeurs auront donc normalement tendance à justifier la mise à la retraite pour des raisons d'âge en faisant tout simplement valoir la ligne de conduite suivie par d'autres employeurs. La Loi prévoit des exceptions analogues dans le cas des syndicats ou autres associations d'employés qui se séparent de l'un de leurs membres (paragraphe 9(2)).

La Loi prévoit également une exception générale à l'interdiction de pratiques discriminatoires dans l'emploi, exception qui légitime une politique de retraite obligatoire dans le cas de certains types d'emploi. En effet, un employeur est autorisé à faire preuve de discrimination lorsque sont en cause des «exigences professionnelles normales» (alinéa 14a)). Pour être considérée comme licite, une limite maximale d'âge doit satisfaire aux deux conditions énoncées par la Cour suprême du Canada en 1982, dans un jugement en vertu duquel a été rejeté l'âge de la retraite fixé à 60 ans pour les pompiers (dans l'affaire des pompiers d'Etobicoke). L'âge de la retraite doit avoir été

imposé honnêtement, de bonne foi et avec la conviction sincère qu'il constitue une condition indispensable à assurer la bonne exécution du travail de manière raisonnablement diligente, sûre et économique.

Il doit également être

raisonnablement nécessaire pour assurer une exécution efficace et économique de l'emploi sans mettre en danger l'employé ou le grand public. (Trad.)

Le tribunal a également noté qu'il est peu probable que cette dernière condition soit satisfaite en prouvant simplement que le vieillissement s'accompagne d'une baisse de productivité ou qu'il a en fait des répercussions sur le rendement professionnel.

C'est clairement à l'employeur qu'il incombe de fournir des preuves techniques et médicales solides à l'appui de sa décision. S'il n'en possède pas, il n'est pas tenu de conserver tous ses employés âgés jusqu'à ce qu'ils décident de prendre leur retraite. Il peut concevoir un système d'évaluation de rendement qui lui indiquerait ceux de ses employés qui ne sont plus en mesure de faire leur travail. Une telle solution n'aurait pas à l'encontre de la Loi canadienne sur les droits de la personne si les normes d'évaluation étaient raisonnables, compte tenu des exigences essentielles de l'emploi.

La Loi canadienne sur les droits de la personne s'applique tant au fédéral comme employeur qu'aux employeurs du secteur privé qui dirigent des entreprises réglementées par le gouvernement fédéral, telles que les banques et les compagnies aériennes. Il existe toutefois trois restrictions importantes à l'application de la Loi qui accordent une protection spéciale aux politiques de retraite obligatoire du gouvernement fédéral et font qu'elles échappent au contrôle de la Commission canadienne des droits de la personne :

Le principe de la retraite obligatoire est appliqué de différentes façons. Il peut s'agir d'un élément de la politique d'un employeur en matière de personnel, d'un contrat de travail écrit, d'un régime de retraite ou de pension ou d'une convention collective. Dans le cas de la Fonction publique, l'âge de la retraite est habituellement fixé par une loi, un règlement ou un décret.

Bien que la retraite obligatoire soit chose commune au Canada, le pourcentage des employés forcés d'abandonner la vie active demeure relativement faible, car il est plus probable qu'ils cessent de travailler pour des raisons de santé, de décès, de mise à pied ou par choix personnel. Selon une étude effectuée en 1980 par le *Conference Board* et intitulée *Mandatory Retirement Policy: A Human Rights Dilemma?*, guère plus de 0,1 % des membres de la population active prennent leur retraite au cours d'une année donnée, parce qu'ils ont atteint un âge maximum ou accumulé un certain nombre d'années de service.

Retraite obligatoire et législation fédérale

Les règles applicables dans le secteur public

Dans le secteur public, l'âge de la retraite obligatoire est habituellement de 65 ans. Pour la plupart des employés, cette règle se trouve dans le Règlement sur la pension de la Fonction publique. L'âge ou le nombre d'années de service diffèrent pour les membres de la Gendarmerie royale du Canada, les membres des Forces armées canadiennes, les sénateurs, les juges nommés par le gouvernement fédéral et les membres de divers conseils, commissions et tribunaux fédéraux.

Les membres réguliers et les membres civils de la Gendarmerie royale du Canada doivent prendre leur retraite après trente-cinq années de service. Les membres réguliers sont également obligés de prendre leur retraite, lorsque leur âge se situe entre 56 et 62 ans. L'âge précis dépend en fait du rang, car, généralement, plus élevé est celui-ci plus tardive est la retraite.

Dans les Forces armées canadiennes, l'engagement militaire peut prendre fin : à un ou à divers moments précis au cours des neuf premières années de service, après vingt années de service ou à l'âge de 40 ans, selon la dernière des deux éventualités, ou encore à 55 ans. Le passage d'une carrière à une autre dépend des résultats de concours tenus pour combler des vacances.

L'âge de la retraite pour les juges fédéraux est généralement fixé par une loi; il se situe à 75 ans pour les juges de la Cour suprême du Canada et à 70 ans pour les autres juges. L'âge de la retraite pour les juges des hauts tribunaux et pour les sénateurs est de 75 ans, tel que stipulé par la Constitution.

Environ trente lois et règlements fédéraux fixent la limite d'âge supérieure rattachée aux postes des membres des conseils, des commissions et des tribunaux fédéraux. Bon nombre de titulaires de ces postes sont rémunérés à temps plein. L'âge limite est de 65, 70 ou 75 ans selon les cas.

En résumé, la retraite obligatoire est la norme dans le secteur public. Cependant, l'âge de 65 ans fait l'objet de multiples variations selon les catégories de service.

La retraite obligatoire

« La retraite souple ou graduelle est la solution de l'avenir. La pratique de mettre au rancart les personnes de 65 ans peut être comme sur le plan administratif, mais il ne fait aucun doute que cela demeure une dure épreuve pour ceux qui atteignent cet âge. »

[...] Il est cruel de « lâcher » certaines personnes à un âge arbitraire et de les exposer, au déclin de leur vie, aux périls de la pauvreté. »

— Sénateur David Croll, Président du
Comité spécial du Sénat sur les
politiques relatives à l'âge de la
retraite (1979)

Introduction

L'expression « retraite obligatoire » désigne le principe par lequel un employeur cesse d'employer quiconque a atteint un âge donné ou accumulé un certain nombre d'années de service. En fait, il peut s'agir le plus souvent d'une combinaison de ces deux facteurs. Quoi qu'il en soit, la retraite obligatoire revêt la forme d'une règle appliquée systématiquement, règle qui ne prévoit aucune évaluation des aptitudes individuelles des employés pouvant justifier l'emploi au-delà de la date normale de la retraite. La retraite obligatoire devrait être examinée à la lumière de la *Charte* parce que le critère de cessation d'emploi est basé sur l'âge, un des motifs de discrimination illicite en vertu de l'article 15.

Malgré la rigidité de cette règle, une prolongation de l'emploi au-delà de la date normale de la retraite est parfois possible. Cependant, toute prolongation est en fin de compte laissée à la *discretion* de l'employeur et est habituellement limitée dans le temps. Du point de vue de l'employé, la retraite demeure essentiellement obligatoire, bien qu'il lui soit possible de faire valoir sa cause et de bénéficier exceptionnellement d'un suris.

Certains sont en faveur du maintien du programme des allocations familiales dans sa forme actuelle étant donné qu'il équivaut à une certaine reconnaissance au moins du rôle de mère et de ménagère des femmes dont nombreuses sont celles qui n'ont pas d'autre revenu. Nous partageons ces préoccupations.

Bien que nous reconnaissons que le versement automatique des allocations familiales aux mères peut représenter, à première vue, une violation de l'article 15, nous croyons néanmoins que, dans ce cas, la distinction fondée sur le sexe se justifie. Le paiement est conçu pour bénéficier à l'enfant ou aux enfants de la famille, et non à la mère. À proprement parler, ce n'est donc pas la mère qui en tire avantage, mais les enfants. Sans refuser d'accorder les prestations aux pères, nous appuyons le maintien du programme des allocations familiales dans sa forme actuelle, dans la mesure où leur versement est fait à la mère.

Tout comme les dispositions actuelles de la *Loi sur l'assurance-chômage* relatives au congé de maternité et en vertu desquelles seules les femmes sont admissibles, le programme des allocations familiales a été critiqué en ce sens qu'il ne bénéficie qu'aux mères, sauf dans des cas relativement rares. Certains sont d'avis qu'en accordant le bénéfice des allocations familiales aux mères seulement, nous reconnaissons que les femmes sont les principales responsables de la garde des enfants. En outre, la *Loi sur les allocations familiales* accorde aux femmes un bénéfice refusé aux hommes. Ceux-ci seraient donc à même d'affirmer qu'ils n'ont pas droit au même bénéfice de la loi, comme le voudrait l'article 15 de la *Charte*.

Le programme des allocations familiales a pour objet de compléter le revenu des familles en permettant que soient versées des allocations mensuelles pour enfants de moins de 18 ans. Dans la plupart des cas, les allocations sont versées directement à la mère. C'est le parent qui a droit de toucher les allocations familiales qui réclame le crédit d'impôt pour enfants, lors du calcul de son impôt sur le revenu.

Allocations familiales

5. Nous recommandons que les dispositions sur les congés de maternité pour les employées dépendant de la juridiction fédérale, y compris celles des Forces armées et de la Fonction publique non couvertes par les conventions collectives, soient conformes aux dispositions du *Code canadien du travail*.

Nous nous sommes penchés sur le problème particulier du congé de maternité dans les Forces armées. Bien que nous n'ayons pas examiné de quelle façon certains employeurs, soumis à la juridiction fédérale, accordent les congés de maternité, nous remarquons cependant une grande divergence dans les attributions de prestations, selon que l'employé dépend du *Code canadien du travail*, des règlements du Conseil du Trésor ou des Forces armées, ou encore des conventions collectives. On le remarque tout particulièrement dans le cas des dispositions sur les congés de maladie accordés aux femmes enceintes ou aux nouvelles mères. Nous croyons que les dispositions sur les congés de maternité, autant que possible, trouver une harmonie au sein de la juridiction fédérale.

Cohérence au sein de la juridiction fédérale

Une révision de la *Loi sur l'assurance-chômage* est en cours et pourrait lui apporter des changements importants. Nous espérons que nos recommandations, effectuées dans un souci d'égalité, feront partie de ce processus.

4. Nous recommandons de modifier le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à supprimer la limite totale de quinze semaines, afin que le versement des prestations de maternité, d'adoption ou de soins des enfants, auxquelles toute personne peut avoir droit, intervienne indépendamment du versement des prestations de maladie.

calcul du nombre des prestations de maternité qui lui seront versées. De même, un parent adoptif qui réclame la somme totale des prestations d'adoption n'est pas en mesure de réclamer des prestations de maladie, pour quelque raison que ce soit pendant la même période de prestations. Le Comité est d'avis que cette restriction est inutilement sévère pour les parents, naturels ou adoptifs, qui tombent malades et qu'elle devrait être éliminée par suite des autres changements que nous recommandons.

chapitre 5), ce qui est interdit par l'article 15. La question de savoir si une distinction fondée sur la grossesse est discriminatoire a fait l'objet de litiges tant au Canada qu'aux États-Unis, sans que l'on soit arrivé à s'entendre. Précisons que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* stipule à l'heure actuelle que : «Une distinction fondée sur la grossesse ou l'accouchement est réputée être fondée sur le sexe» (paragraphe 3(2)). Nous avons adopté cette définition plus large de la discrimination fondée sur le sexe pour notre examen de la législation fédérale à la lumière de l'article 15 de la *Charte*. Nous trouvons difficile de justifier l'existence d'une période de référence plus longue pour les prestations spéciales que pour les prestations ordinaires.

3. Nous recommandons de ne faire aucune distinction au titre de la période de référence entre prestations ordinaires et prestations spéciales en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* et de modifier la Loi, de façon à ce que la norme actuelle d'admissibilité applicable aux prestations ordinaires s'applique à toutes les prestations.

Nous reconnaissons que ce changement aura des répercussions financières, mais nous le croyons nécessaire tant en raison de l'existence de l'article 15 que pour des raisons d'équité.

Bien que nous ne nous soyons pas penchés précisément sur la question des prestations de maladie, nous croyons que la période de référence plus stricte prévue à l'égard de celles-ci pourrait également être sérieusement contestée aux termes de l'article 15, étant donné que tous n'ont pas droit à une même protection devant la loi, indépendamment de la discrimination fondée sur les déficiences mentales ou physiques. Quoi qu'il en soit, nous avons compris toutes les prestations spéciales dans notre recommandation pour des raisons de logique. Si l'on met en application notre recommandation concernant le congé pour soins d'enfants, les prestations spéciales devront inclure les prestations de maladie, de maternité et de soins aux enfants. Si cette recommandation était adoptée, la période d'admissibilité pour ces prestations spéciales serait la même que pour les prestations ordinaires, c'est-à-dire de dix à quatorze semaines selon le taux de chômage local. Nous n'avons pas abordé la question de la norme d'admissibilité pour les personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active étant donné que, dans ces cas, l'article 15 ne soulève aucun problème.

Distinction entre prestations de maternité et prestations de maladie

Il ne convient pas d'étudier la question des prestations de maternité et des prestations proposées pour le soin des enfants dans le même contexte que celui des prestations de maladie. L'accouchement est un événement normal et la nécessité de prévoir un congé de maladie devrait être considérée comme une conséquence normale de la pleine participation des femmes au marché du travail. L'une des conséquences de notre recommandation de considérer toutes les prestations comme des prestations ordinaires en matière d'admissibilité serait d'atténuer encore davantage le lien conceptuel entre grossesse et maladie.

Le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* porte également sur la grossesse et la maladie et il statue que le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations spéciales peuvent être versées pour des raisons de grossesse, d'adoption ou de maladie, pendant une même période, est de quinze. Par conséquent, une femme enceinte qui tombe malade pendant son congé de maternité ne peut réclamer au total que quinze semaines de prestations. Si elle a été malade, par exemple, pendant deux semaines, ces deux semaines sont soustraites des quinze semaines dans le

Code ni la politique de la Fonction publique n'autorisent les deux parents à prendre congé en même temps.

Bien que ces dispositions s'appliquent à l'un ou l'autre des parents ou aux deux, la *Loi sur l'assurance-chômage* accorde des prestations d'adoption d'une durée de quinze semaines à l'un ou l'autre parent mais n'autorise pas les deux à se les partager (article 32). Nous avons recommandé précédemment que tous les parents soient admissibles aux prestations pour soins d'enfants et non pas seulement ceux qui ont adopté un enfant. Nous sommes également d'avis que les prestations pour le soin des enfants, qui engloberaient les prestations d'adoption, devraient être offertes à l'un ou l'autre des parents ou aux deux, lesquels auraient la possibilité de se les partager. Les parents devraient être en mesure de pouvoir prendre un congé pour soins d'enfants en même temps ou consécutivement, de pouvoir faire coïncider une partie de leur congé ou de s'entendre pour qu'un seul d'entre eux prenne congé. Cette solution cadrerait avec la politique de la Commission canadienne des droits de la personne, selon laquelle les dispositions applicables aux congés et aux prestations devraient être les mêmes pour tous les parents, hommes ou femmes, adoptifs ou naturels.

2. Nous recommandons que l'un ou l'autre des parents (tant naturels qu'adoptifs), ou les deux, soient admissibles, en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, à des prestations pour le soin des enfants, dont le total n'excède pas le maximum dont peut bénéficier un parent.

Admissibilité aux prestations

À l'heure actuelle, seuls « les prestataires de la première catégorie » — c'est-à-dire ceux qui ont accumulé vingt semaines d'emploi assurable ou plus au cours de la période de référence — ont droit à des prestations de maternité et d'adoption. Les personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active sont également assujetties à cette norme de vingt semaines. Ceux qui ont travaillé de dix à quatorze semaines, selon le taux de chômage local, peuvent bénéficier de prestations ordinaires. Les normes plus strictes applicables aux prestations spéciales s'appliquent apparemment par le fait qu'il importe d'exiger un plus grand nombre de semaines d'emploi à l'égard des prestations spéciales que des prestations ordinaires. La crainte des abus et le coût des prestations sont également des facteurs qui justifient un temps d'emploi plus long.

Plusieurs des organismes ayant présenté un exposé au Comité ont critiqué l'imposition d'une norme plus stricte. En outre, le Groupe de travail sur l'assurance-chômage de 1981 s'est dit d'avis qu'une période d'admissibilité plus longue contribuait à créer une catégorie distincte de prestataires qu'il a qualifiée de défavorisée. Il a fait ressortir le déséquilibre particulièrement marqué qui apparaît lorsque nous comparons la situation d'un bénéficiaire de prestations spéciales à celle d'un bénéficiaire de prestations ordinaires habitant dans une région à chômage élevé où la norme d'admissibilité est relativement peu élevée en raison des conditions du marché du travail local. Le groupe de travail a recommandé la suppression de la norme d'admissibilité aux prestations spéciales pour toutes les catégories de prestataires (bénéficiaires de prestations spéciales ou personnes qui deviennent ou redevenaient membres de la population active) et d'étendre à toutes les catégories de prestataires la norme d'admissibilité applicable aux prestations ordinaires.

Exiger une période de référence plus longue pour les prestations de maternité ou pour les prestations pour le soin des enfants que nous proposons équivaut, à notre avis, à établir une distinction fondée sur le sexe ou la situation maritale ou familiale (voir le

avec les dispositions actuelles concernant le congé d'adoption, en vertu desquelles l'un ou l'autre parent peut bénéficier de quinze semaines de prestations pour les soins aux enfants et l'adaptation sociale. Ces prestations étant offertes à des parents adoptifs ne présentant aucune incapacité physique, il trait de soi que les parents naturels aient droit aux mêmes avantages.

Une deuxième approche, que préconise d'ailleurs le Comité, consisterait à accorder des prestations aux parents pour une période d'une durée égale à celle pendant laquelle sont versées les prestations d'adoption et à prévoir une période distincte de prestations de maternité. L'inconvénient majeur de cette approche est qu'elle entraînerait des frais additionnels, à une époque où le gouvernement et les employeurs s'efforcent de réduire leurs dépenses. Malgré ses répercussions financières, nous n'en sommes pas moins en faveur de la deuxième approche de mise en application d'un régime de prestation à deux paliers, parce que c'est, à notre avis, le meilleur moyen de résoudre les questions d'égalité qui ont été soulevées.

Nous avons envisagé la possibilité de recourir au régime d'assurance-maladie ou d'assurance-invalidité financé par les employeurs pour verser des prestations aux femmes en congé de maternité. Nous avons rejeté cette solution pour deux raisons :

1. Il est difficile, sur le plan conceptuel, de traiter la grossesse comme une maladie susceptible d'être couverte par l'assurance-invalidité;

2. Très peu de femmes ont accès à ces régimes, de telle sorte qu'aucune prestation de maternité ne serait versée ni à celles qui ne sont pas ainsi protégées ni à celles dont le régime d'assurance-invalidité n'en prévoit pas.

Toutefois, nous ne voulons pas sous-entendre par là que les femmes protégées par des régimes de ce type ne devraient pas être en mesure de réclamer des prestations pour compenser toute perte de salaire attribuable à une grossesse ou à un accouchement.

Les prestations de maternité à l'intention des femmes devraient faire l'objet de nouvelles dispositions dans la *Loi sur l'assurance-chômage* les visant précisément. Le congé de maternité — c'est-à-dire la période précédant et suivant immédiatement la naissance — ne devrait pas être assimilé au congé d'adoption, au congé de maladie ou au congé pour soins d'enfants. Nous croyons que le congé de maternité devrait être suffisamment long pour qu'une femme puisse se rétablir physiquement après la naissance de son enfant. Des périodes allant de quatre à huit semaines nous ont été suggérées, mais nous n'envisageons pas de faire des recommandations dans ce sens. Nous nous préoccuons avant tout de ce que le congé soit suffisamment souple et assez long pour satisfaire aux besoins de la majorité des femmes enceintes et des nouvelles mères.

Partage des avantages

En vertu de la législation fédérale, le congé d'adoption est habituellement accordé de la même façon que le congé pour soins d'enfants. Le *Code canadien du travail* (alinéa 59.2(1)c)) stipule qu'un employé, qui a travaillé au service d'un employeur pendant une période continue de six mois, a droit à vingt-quatre semaines de congé, à compter du jour de l'adoption effective d'un enfant. L'un ou l'autre parent ou les deux peuvent demander ce congé, mais le congé total ne peut excéder vingt-quatre semaines. Les fonctionnaires fédéraux qui ne sont assujettis à aucune convention collective ont droit à vingt-six semaines de congé non payé dans des circonstances analogues. Ni le

plus tôt possible la participation du père à la vie d'un enfant ne saurait qu'avoir des répercussions positives tant pour les hommes que pour les femmes.

Il est toutefois important qu'une mère dispose de temps suffisant vers la fin de sa grossesse et immédiatement après la naissance pour se rétablir et allaiter son enfant pendant un certain temps si elle le désire. Nous sommes d'avis que la loi devrait prévoir des prestations à cet effet pendant la période entourant la naissance, mais que l'un ou l'autre des parents devrait être admissible à des prestations pendant la phase suivante. Ces deux périodes distinctes ont leurs propres raisons d'être.

Nous n'avons pas tenté de déterminer le montant précis des prestations ni leur durée, n'étant pas mandatés en ce sens. Nous tenons cependant à rapporter ici les craintes de plusieurs groupes de femmes qui ne voudraient pas qu'en accordant davantage d'importance au rôle des pères, au cours des premières semaines de la vie d'un enfant, on retire aux mères naturelles les prestations auxquelles elles sont actuellement admissibles. C'est pour des raisons précises liées à la santé tant de la mère que de l'enfant que les femmes sont admissibles aux prestations de maternité. Il importe que les législateurs, ne perdent pas de vue ces considérations.

1. Nous recommandons que le Parlement modifie la *Loi sur l'assurance-chômage*, afin de prévoir à l'égard de la naissance un régime à deux paliers :

Un premier palier qui comporterait des prestations de maternité auxquelles auraient droit les femmes seulement, vers la fin de leur grossesse et pendant la période des couches;

Un deuxième palier qui comporterait des prestations aux parents et auxquelles auraient droit l'un ou l'autre des parents ou les deux, au cours de la période suivant immédiatement le congé de maternité.

L'approche à deux paliers est conforme aux dispositions du *Code canadien du travail* (article 59.2) qui prévoient un congé de maternité non payé d'une durée de dix-sept semaines pour les femmes et une période additionnelle de congé de vingt-quatre semaines pour l'un ou l'autre des parents. Des dispositions analogues prévoyant un congé d'une durée quelque peu différente s'appliquent aux fonctionnaires fédéraux qui ne sont assujettis à aucune convention collective.

Mise en application d'un système à deux paliers

Il existe au moins deux façons de mettre cette recommandation en application, lesquelles comportent chacune des avantages et des inconvénients. La première, et de loin la plus simple, consisterait à diviser la période actuelle de prestations de maternité prévue à l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-chômage* en deux périodes distinctes, la première pour la naissance et dont pourrait se prévaloir la mère pour la deuxième pour le soin des enfants et dont pourrait se prévaloir l'un ou l'autre des parents, mais non les deux, comme c'est actuellement le cas avec les prestations relatives à l'adoption. Le principal avantage de cette approche est qu'elle n'entraînerait aucun coût additionnel tout en satisfaisant aux critères d'égalité.

Nous avons rejeté cette approche pour plusieurs raisons, la principale étant notre hésitation à retirer les droits existants à un groupe (les nouvelles mères) pour assurer l'égalité à un autre (les pères). En outre, la période de prestations de quinze semaines n'est pas suffisamment longue pour ce faire. Cette approche ne cadrerait pas non plus

légifèrent en fonction de celles-ci. En ce sens, nous croyons que la loi devrait reconnaître que si seules les femmes peuvent donner naissance à des enfants, leur éducation est en revanche la responsabilité des deux sexes. À moins que la raison d'être d'une disposition ne concerne que le fait de donner naissance à un enfant, la loi devrait accorder la même protection et le même bénéfice aux hommes et aux femmes.

Il est possible que les tribunaux veuillent réserver aux femmes les avantages liés à la naissance d'un enfant. Le paragraphe 15(1) de la *Charte* est complété par le paragraphe 15(2) qui autorise l'adoption de certains programmes d'action positive de même que par le paragraphe 1 qui approuve la promulgation de lois «dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». On pourrait argumenter avec succès en faveur du régime actuel de prestations sur la base des principes suivants :

- Il constitue un programme spécial ayant pour objet l'amélioration des conditions d'un groupe défavorisé — dans ce cas, les femmes — et comme tel, il satisfait aux dispositions du paragraphe 15(2) de la *Charte*;
- Il reconnaît la différence essentielle entre les hommes et les femmes en compensant ces dernières pour le temps perdu en raison de la naissance d'un enfant et des soins immédiats à lui donner;
- Il encourage et appuie le double rôle de mère et de travailleuse de la femme et il est nécessaire face à une condition qui caractérise uniquement la femme.

Même si un tribunal reconnaissait que les restrictions fondées sur le sexe, sur lesquelles reposent actuellement les prestations, vont à l'encontre de l'article 15, il est peu probable qu'un tribunal y apporterait des solutions, car les tribunaux peuvent en général supprimer une loi, mais n'ont pas le pouvoir d'y ajouter quoi que ce soit. Toute inégalité dans ce domaine requiert un type de solution que le Parlement est le mieux en mesure d'apporter.

Prestations de maternité et prestations pour le soin des enfants : une recommandation

Plusieurs organismes nous ont fait savoir qu'ils étaient d'avis que pour garantir la même protection et le même bénéfice, la loi devrait prévoir un système de prestations à deux paliers, qui reconnaisse les besoins physiques de la mère qui vient de donner naissance, de même que la période d'adaptation nécessaire aux parents et au nouveau-né. Selon la Commission des droits de la personne, dans son mémoire au Comité, le congé et les prestations de maternité devraient porter sur deux périodes distinctes, la première liée à l'incapacité physique de la mère naturelle et la deuxième relative à l'adaptation sociale. La Commission a recommandé de modifier la *Loi sur l'assurance-chômage*, afin que l'un ou l'autre des parents puisse bénéficier de la partie du congé de maternité liée à l'adaptation sociale ou aux soins du nouveau-né.

Nous entérinons cette recommandation. La loi devrait reconnaître le rôle du père dans les soins à donner à l'enfant et lui permettre de prendre une part active au cours de cette période importante qu'est la création de liens affectifs entre lui et le nouveau-né. Il n'y a aucun doute dans nos esprits que la perpétuation du rôle traditionnel de la mère considérée comme principale responsable des soins à donner aux enfants a contribué à empêcher les femmes de participer plus activement à la vie de la société. Encourager le

La Loi sur l'assurance-chômage garantit des prestations aux personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité et qui subissent un arrêt de salaire en raison de la perte d'un emploi ou d'une mise à pied. En 1971, on a reconnu que la maladie et la grossesse entraînaient également un arrêt inévitable de la rémunération, auquel il fallait suppléer par un régime de remplacement du revenu d'emploi. Par conséquent, des prestations spéciales ont été prévues dans le cadre du régime existant d'assurance-chômage en vue d'offrir une protection dans ces cas. En 1984, des prestations liées au congé d'adoption sont venues s'ajouter à celles-ci. Les prestations de maladie, de maternité et d'adoption sont qualifiées de «prestations spéciales».

Avant que ne soit récemment apportée une modification à la Loi, une femme était tenue de prendre une certaine partie de son congé de maternité avant la naissance de son enfant. Maintenant, elle peut prendre la plus grande partie ou la totalité de son congé après la naissance. Ces modifications plus récentes de la Loi nous amènent à nous demander si les prestations de maternité ont la même raison d'être qu'à l'origine. Comme le mentionne le Groupe de travail sur l'assurance-chômage dans un rapport de 1981 intitulé *L'assurance-chômage dans les années 80* :

Au moment de leur création, ces prestations visaient à protéger la mère contre un arrêt de rémunération attribuable au fait qu'elle était physiquement incapable de travailler ou de chercher un emploi au cours de la période qui entourait la naissance. Cependant, en pratique, les prestations ont davantage servi à permettre à la mère de s'occuper de l'enfant après la naissance qu'à lui assurer un revenu pendant la période d'incapacité physique.

Le groupe de travail a fait observer qu'il était fort peu probable que la grande majorité des prestataires souffrent d'incapacité physique pendant toute la période d'admissibilité, c'est-à-dire quinze semaines. En fait, les prestations de maternité constituent, à l'heure actuelle, pour les femmes une compensation pour le salaire perdu, tant en raison de leur incapacité physique que de leur absence du marché du travail pour s'occuper d'un enfant immédiatement après sa naissance. Le groupe de travail en est donc venu à la conclusion que, dans ces conditions, il était difficile de justifier l'existence du congé et des prestations de maternité par la seule incapacité physique.

La différence entre les deux raisons d'être des prestations de maternité a son importance lorsqu'on examine l'incidence de l'article 15 de la *Charte*. Si une raison importante du congé et des prestations de maternité est de permettre d'assurer des soins post-nataux au bébé et de s'y adapter, comme nous le croyons, la limitation des prestations à la mère doit être mise en doute.

Les pères ont également intérêt à participer aux soins de leurs nouveau-nés; admissibles à des prestations de maternité. Les femmes ont également émis des réserves à l'égard du régime actuel, étant donné que le fait de continuer à être considérées comme les principales responsables des soins aux enfants a des répercussions qui, à long terme, leur nuisent sur le plan économique.

La question est de savoir si «l'égalité» désigne le même traitement pour les hommes et les femmes ou si les différences entre ceux-ci devraient faire l'objet, lorsqu'elles sont significatives dans un contexte particulier, de dispositions législatives précises. Nous croyons que cette deuxième approche devrait l'emporter. Il importe toutefois que les législateurs tiennent compte des principales différences entre sexes et

Les prestations de maternité et les prestations pour le soin des enfants

« Ayant à l'esprit l'importance de la contribution des femmes au bien-être de la famille et au progrès de la société, qui jusqu'à présent n'a pas été pleinement reconnue, de même que l'importance sociale de la maternité et du rôle des parents dans la famille et dans l'éducation des enfants, et conscients du fait que le rôle de la femme dans la procréation ne doit pas être une cause de discrimination et que l'éducation des enfants exige le partage des responsabilités entre les hommes, les femmes et la société »

—Préambule de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1980

Introduction

La législation fédérale facilite aux femmes leurs fonctions procréatrices en prévoyant un congé de maternité non payé, tel que stipulé dans le *Code canadien du travail* et dans le cadre des politiques d'emploi du gouvernement. Elle accorde également des prestations aux mères, aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage*, pour une période de quinze semaines entourant la naissance d'un enfant. Le but de cette législation est de protéger l'emploi et une partie du salaire des femmes qui doivent quitter le marché du travail afin d'avoir un enfant. Elle reconnaît les besoins spéciaux des travailleuses au moment de la grossesse et de l'accouchement.

Le Comité est d'avis que ce type de protection accordé aux femmes au cours de la période entourant une naissance ne consiste pas en une dénégation de leur égalité avec les hommes. Cependant, plusieurs critiques peuvent être formulées quant à l'équité du régime canadien de protection des mères et des parents. La lacune la plus évidente tient peut-être au fait que les hommes ne peuvent pas réclamer de prestation en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, à un moment quelconque de la période de prestation de quinze semaines, s'ils souhaitent demeurer à la maison pour assurer des soins à leurs nouveaux-nés.

À notre avis, c'est aux gouvernements et aux législatures, ainsi qu'aux organismes responsables des lois auxquelles s'applique l'article 15 (voir également l'article 32 de la *Charte*). Cependant, la *Charte* peut avoir des effets indirects sur la conduite du secteur privé à cause du libellé de l'article 15 qui stipule que tous ont droit à la même protection et aux mêmes avantages découlant de l'article 15. Si le Parlement adopte des mesures de protection, comme il l'a fait, par exemple, dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il ne peut refuser ni limiter l'application totale et entière de ces dispositions pour des motifs qui contreviennent à l'article 15. L'article 15 peut limiter par conséquent la protection que l'on peut accorder par mesure législative à certaines personnes en restreignant les activités de certaines autres. Celles-ci peuvent être des entités et des particuliers absolument indépendants du gouvernement qui seraient donc finalement touchés eux aussi par l'article 15. Dans ce sens, des particuliers peuvent être assujettis aux contraintes de l'article 15.

Les principes des droits de la personne

Bien que l'article 15 contienne des dispositions fortement axées sur la non-discrimination, une législation efficace sur les droits de la personne sera toujours nécessaire. Ces lois traitent de la discrimination dans le secteur privé, de situations telles que la location de logements et l'emploi dans le secteur privé, qui ne sont pas directement visés par l'article 15. La législation sur les droits de la personne prévoit également une procédure rapide pour résoudre les plaintes de discrimination; elle implique enquête, conciliation et création de tribunaux pour entendre et régler les différends qui ne peuvent être résolus par un autre moyen.

Nous examinons, dans ce rapport, divers concepts des droits de la personne qui nous aident à analyser les lois fédérales conformément à l'article 15. Elles comprennent **des compromis raisonnables, des exigences professionnelles normales et des justifications acceptables**. L'expression «compromis raisonnables» indique l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour répondre aux besoins particuliers des personnes appartenant à des groupes protégés, telles que les invalides qui exigent un traitement différent. Cette obligation est positive, car elle permet de prendre des dispositions particulières pour une certaine catégorie de personnes et aussi de ne pas manifester sa préférence pour les autres.

Les termes, exigences professionnelles normales et justifications acceptables, décrivent les moyens habituels pour faire face à des plaintes de discrimination dans le domaine de l'emploi et la fourniture de biens et de services. Ils déterminent par ailleurs les limites de l'interdiction de pratiques discriminatoires. Toutefois, ils n'assurent pas la protection de toute action bien intentionnée et de bonne foi. Cette action doit aussi être raisonnable et se justifier de façon évidente dans les faits, condition qui se trouve également mentionnée à l'article 1 de la *Charte*.

En résumé, nous avons interprété de façon très large l'article 15 et le sens du mot égalité. À vrai dire, nous sommes laissés guider par la lettre et l'esprit de la nouvelle disposition sur l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans le même ordre d'idées, nous estimons également que les types de lois discriminatoires, auxquels il est fait allusion à l'article 15 sont ceux qui ont pour effet, dans la pratique, d'entraîner une discrimination. Par conséquent, même si une loi ne contient aucune disposition prévoyant explicitement le traitement défavorable des membres d'un groupe protégé par l'article 15, celle-ci peut néanmoins être implicitemment discriminatoire. Ce genre de discrimination a été qualifié de discrimination «systémique» devant les tribunaux des droits de la personne. L'exemple le plus souvent cité est celui des critères de taille minimum chez les policiers, critères qui ont pour effet d'exclure la plupart des femmes, ainsi que de nombreuses minorités raciales. On peut donc dire que cette règle aboutit à une discrimination systémique fondée sur le sexe et sur la race. Nous avons adopté cette terminologie pour décrire ce que nous considérons comme une forme de discrimination visée par l'article 15.

Le contexte de l'article 15

Nous avons étudié l'article 15 dans le cadre général de la *Charte*. Par conséquent, nous avons tenu compte des garanties distinctes qui concernent les droits des autochtones (article 25) et le patrimoine multiculturel du Canada (article 27) et du fait que les droits et libertés sont garantis également aux personnes des deux sexes, «nonobstant les autres dispositions de la *Charte*» (article 28). Ces diverses dispositions complètent les garanties énoncées à l'article 15 dans certains de leurs éléments particuliers.

La seule disposition de la *Charte* qui limite l'application de l'article 15 est la restriction énoncée à l'article 1. Cet article est libellé de la façon suivante :

La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Si une loi, à première vue, contrevient à l'article 15, c'est au gouvernement de justifier sa loi en fonction de l'article 1. Nous ne croyons pas qu'il existe d'autres justifications pouvant restreindre l'application de l'article 15, à moins qu'il n'y ait conflit, dans un cas particulier, avec une autre garantie contenue dans la *Charte*. Nous avons considéré l'article 15 lui-même comme étant sans restrictions implicites.

Nous avons également étudié l'article 15 dans le contexte plus vaste des engagements du Canada sur le plan international. Certaines des ententes et conventions dont le Canada fait partie peuvent aider à déterminer la portée qu'il convient de donner à l'article 15 par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Dans le présent Rapport, nous, lorsque c'est le cas, nous référons aux ententes internationales pertinentes.

À qui s'adresse l'article 15?

Enfin, il nous a fallu définir quels genres d'entités sont admissibles aux avantages prévus à l'article 15 et doivent en assurer le respect. Nous sommes partis du principe que les bénéficiaires doivent être des personnes physiques, et non des personnes morales, étant donné que, dans le libellé même de l'article, on parle de «personnes» et que les motifs de discrimination illicite sont fondés sur des caractéristiques humaines.

Enfin, d'une façon plus générale, une législation est à même d'apporter des solutions plus étendues aux problèmes découlant de l'article 15 en les prévoyant, plutôt que de réagir après coup devant une situation donnée, ce qui est le propre d'un tribunal. Nous avons souligné la souplesse d'action d'une législation, en entendant par là évidemment le Parlement fédéral, en matière d'inégalité et de discrimination. Nous tenons cependant à faire remarquer que le gouvernement jouit lui aussi de la même souplesse à cet égard et qu'il peut agir en modifiant règlements et politiques.

La structure du rapport

Nous avons conçu notre rapport autour de thèmes qui reflètent la façon dont les questions relatives à l'article 15 nous ont été présentées. Nous nous sommes intéressés bien plus aux principaux éléments d'iniquité qu'aux formes d'inégalité et aux types de discrimination, bien que les deux aient parfois coïncidé. Dans un dernier chapitre mixte, nous avons regroupé un certain nombre de questions qui ne sont pas moins importantes que les autres, mais qui ne s'articulaient autour d'aucun de nos thèmes.

Interprétation faite par le Comité de l'article 15 de la Charte

Une large interprétation

Dans notre examen des lois fédérales, nous avons interprété l'article 15 dans son sens le plus large. Nous ne nous sommes par arrêtés aux questions techniques d'interprétation qui pourraient donner du fil à retordre à un tribunal. Nous nous sommes donc donné pour mandat de procéder à une étude critique de toutes les lois, quel que soit le type de discrimination interdite en cause.

Nous avons vite conclu que les motifs de discrimination illécite énoncés à l'article 15 ne sont cités qu'à titre d'exemple; ils ne constituent pas une liste exhaustive des formes de discrimination interdites par la *Charte*. Autrement dit, d'autres groupes, dont les caractéristiques ne sont pas décrites à l'article 15, peuvent réclamer l'application de ces dispositions à leurs membres. Le libellé même de l'article 15 est très clair à ce sujet et il reflète fidèlement l'intention des législateurs, dont témoignent les délibérations du Comité mixte spécial sur la Constitution en 1980-1981.

L'égalité est une notion difficile à saisir. Il est beaucoup plus facile d'en dessiner les contours en énonçant d'abord ce qu'elle n'est pas plutôt qu'en essayant d'embler ce qu'elle signifie. On peut d'abord dire sans grand risque de se tromper, que l'égalité ne signifie pas nécessairement identité de traitement ou égalité évidente. Une loi portant sur les types de congés et ne faisant aucune distinction entre les employés de sexe masculin et ceux de sexe féminin n'implique pas nécessairement la notion d'égalité. Pourtant, à première vue, une telle loi ne traite pas les femmes différemment des hommes. Cependant, pour véritablement respecter la notion d'égalité, la loi devrait tenir compte des fonctions procréatrices des femmes en permettant à ces dernières de s'absenter du travail pour remplir ce rôle. Cette disposition serait conforme à l'objectif d'égalité, au sens ultime, en mettant les hommes et les femmes sur un pied d'égalité quant à leur aptitude à obtenir et à conserver un emploi sans en être empêchés par une condition commune particulière à leur sexe. En termes positifs, on atteindrait ainsi l'égalité des résultats. À nos yeux, il s'agit de la façon dont il convient de considérer l'égalité ainsi que la conçoit l'article 15 de la *Charte*.

Si l'on a ainsi interrogé la population, ce n'était absolument pas pour évaluer dans quelle mesure les Canadiens sont prêts à tolérer, en pratique, la reconnaissance concrète des droits à l'égalité. En effet, à notre avis, le contenu de ces droits ne peut pas dépendre des volontés de la majorité. Le concept même de la protection garantie des droits des minorités l'interdit.

Le processus législatif

Étant donné que le présent rapport conduira, comme nous l'espérons, à des changements législatifs, il convient que le Comité présente des propositions innovatrices sur la façon dont le Parlement et le gouvernement du Canada pourraient appliquer l'article 15. En effet, ceux-ci ne sont pas assujettis aux mêmes contraintes qu'un tribunal ayant à se prononcer sur une mesure législative contrevenant à l'article 15. En termes simples, le Parlement et le gouvernement du Canada peuvent faire beaucoup plus que supprimer purement et simplement les dispositions portant atteinte aux droits des individus.

Nous admettons cependant que les tribunaux auront nécessairement un rôle important à jouer, car ils seront les principaux responsables, avec les législatures et les gouvernements, de l'application de l'article 15. Nous espérons que, dans une certaine mesure, nos recommandations limiteront ce rôle en entraînant des modifications législatives qui rendront inutiles les poursuites judiciaires. La voie judiciaire est en effet souvent longue et coûteuse. Il vaut beaucoup mieux, à notre avis, prévoir à l'avance les effets de l'article 15 et encourager le Parlement à se contenter de remédier à la situation cas par cas, après que les tribunaux auront défini leur propre notion de l'égalité et l'auront appliquée aux diverses lois fédérales.

Nous croyons que le processus législatif possède certaines caractéristiques qui en font, à de nombreux égards, un mécanisme convenant mieux à l'application de l'article 15 de la *Charte* que le processus judiciaire. Premièrement, une législature dispose des pouvoirs nécessaires pour supprimer les inégalités contenues dans les programmes publics de prestations en augmentant le nombre des bénéficiaires (et en autorisant les dépenses additionnelles nécessaires) et englober les membres de groupes, protégés par l'article 15, qui n'étaient pas admissibles auparavant. Il pourrait en effet se trouver des cas où la seule façon dont un tribunal pourrait efficacement supprimer ce type d'inégalité consisterait à appliquer le plus petit commun dénominateur et, ce faisant, à supprimer les avantages prévus pour mettre tout le monde sur le même pied. Il y a gros à parier que cette solution ne plairait ni aux bénéficiaires ni à ceux auxquels on refuse les avantages en question.

Deuxièmement, une législature peut intervenir dans les cas de discrimination dont la suppression exige une action directe. Cela est particulièrement important dans le cas des handicapés, pour qui l'accès à de nombreuses installations ou de nombreux services n'est possible que si des mesures spéciales sont prises pour répondre à leurs besoins. Une législature peut ordonner ce type de mesure, ce qui n'est pas le cas d'un tribunal. Troisièmement, l'adoption de certaines mesures législatives, même si elles ne découlent pas nécessairement des garanties en matière d'égalité, peut être justifiée, afin d'améliorer la condition de certains groupes autrefois défavorisés. Ce genre de mesure est envisagé au deuxième paragraphe de l'article 15 et, de toute évidence, ne peut résulter d'une ordonnance judiciaire.

législatifs. Dans ces cas, nous avons travaillé sans les œillères qui limitent souvent notre champ d'observation dans un régime fédéral.

Dans d'autres domaines, il nous est apparu souhaitable, mais non absolument nécessaire, que les autorités fédérales et provinciales harmonisent leur action. Il serait logique, par exemple, que les lois concernant les droits de la personne, les normes de travail et les pensions, qui sont toutes des émanations fédérales et provinciales, soient uniformément adaptées à l'article 15. Nous avons donc choisi, dans plusieurs cas, de suivre la voie tracée par l'exemple des provinces qui ont déjà pris l'initiative de supprimer les inégalités contenues dans ce genre de loi. Nous espérons en revanche que certaines de nos recommandations seront suivies par les provinces lors de la révision de leurs propres lois. Selon nous, ce type d'analyse est essentiel à la réalisation de l'objectif global, qui consiste à rendre tout l'éventail des lois, qui touchent les particuliers, conforme à l'article 15.

Lors de l'élaboration de son programme, le Comité a pris comme point de départ un document de travail publié par le ministère de la Justice et intitulé *Les droits à l'égalité et la législation fédérale*. La lecture des mémoires et l'audition des témoins ont permis d'ajouter d'autres questions à la liste initiale. Le Comité a eu pour attitude de tenter de répondre d'une façon aussi exhaustive que possible aux préoccupations formulées au sujet de l'article 15 de la *Charte*.

Le processus de consultation

Le Comité s'est donné un calendrier d'audiences chargé qui l'a mené dans douze villes du Canada. Les députés ont entendu environ 250 particuliers et organismes (on en trouvera la liste complète à l'Annexe C). Au total, le Comité a obtenu 2 500 pages de témoignages. Outre les mémoires déposés par les témoins pour compléter leur exposé oral, le Comité a reçu presque 550 mémoires, souvent très éloquentes. (Pour la liste complète des mémoires, voir l'Annexe D.)

Ces contributions au travail du Comité ont émané largement de particuliers ou d'organismes et de groupes indépendants du gouvernement. Cependant, le Comité a aussi invité un certain nombre de représentants officiels à exprimer leurs vues quant aux répercussions de l'article 15 sur les ministères et organismes les plus susceptibles d'être touchés, dans l'exercice de leurs responsabilités, par la nouvelle norme constitutionnelle.

Le processus de consultation a servi plusieurs fins importantes :

- Il a permis, d'une façon générale, à la population de se faire entendre, ce qui est essentiel à l'élaboration de programmes législatifs et de politiques gouvernementales bien pensées;

- Il a permis aux groupes visés par l'entrée en vigueur de l'article 15 de faire connaître leurs attentes à l'égard de cette nouvelle disposition de la *Charte*;

- Il a permis de porter à l'attention du Comité, dans les termes les plus simples et les plus humains, des cas particuliers témoignant des types d'inégalité persistant dans notre société;

- Il a permis au Comité de mieux comprendre les raisons pour lesquelles, dans plusieurs lois fédérales, on établit des distinctions fondées sur des motifs exposés à l'article 15.

L'article 15 est entré en vigueur le 17 avril 1985, trois ans après la promulgation du reste de la *Charte* (on trouvera le texte intégral de la *Charte* à l'Annexe A). L'article 15 étant encore très récent, il est encore loin du poli que confère une longue histoire d'interprétations judiciaires, de telle sorte que le Comité a joué d'une assez grande latitude dans sa façon de comprendre cette disposition que nous décrirons plus loin dans l'introduction. Pour le moment, il suffit de dire que nous sommes partis du principe que cet article avait une portée extrêmement vaste.

Méthodologie adoptée par le Comité

Les questions étudiées

Nous avons passé en revue les règlements, les politiques et les programmes du gouvernement fédéral ainsi que les lois fédérales, car les restrictions contenues dans la *Charte* s'appliquent tant à l'activité gouvernementale qu'à l'activité législative (article 32 de la *Charte*). À notre avis, pour qu'une législation puisse valablement garantir l'égalité, la même protection et le même bénéfice de la loi, elle doit être interprétée largement, afin d'inclure toutes les mesures gouvernementales.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons axé notre étude sur les grandes questions d'intérêt général sans nous attarder à une vérification détaillée de chaque loi fédérale. Dans certains cas, nous proposons certaines modifications législatives pour assurer le respect des droits énoncés à l'article 15. Dans d'autres, nous proposons plutôt des mécanismes permettant de veiller à ce que ces droits soient respectés des maintenant et continuent de l'être à l'avenir. En général, nos recommandations reposent sur la conviction que celles-ci sont importantes, non seulement en raison des effets immédiats de leur adoption, mais aussi du point de vue du climat qu'elles créeront en tant que catalyseur pour tout changement futur. Notre objectif doit toujours être la pleine réalisation de l'égalité, laquelle commence par la tâche entreprise par le Comité, mais ne finit pas avec celle-ci.

Nous serions en faveur de l'examen des lois article par article, à la lumière de la *Charte*, que le ministère de la Justice pourrait effectuer en collaboration avec les divers ministères et organismes intéressés. Ce processus a commencé et il a déjà porté certains fruits comme en témoigne l'adoption récente de la *Loi de modification législative (Charte canadienne des droits et libertés)*. Cependant, cette mesure ne contient pas un nombre suffisant de dispositions axées précisément sur l'article 15 de la *Charte*. Nous espérons vivement que les principes et les recommandations énoncés dans le présent rapport pourront servir de point de départ à un dépoussiérage continu des lois fédérales avec le plumeau de l'égalité.

Il est bien naturel que les préoccupations des Canadiens ne respectent pas toujours les limites des secteurs de compétence respectifs des autorités fédérales, provinciales et municipales. Le Comité en a eu la preuve dans les mémoires qu'il a reçus. L'article 15 s'applique aux autorités tant fédérales que provinciales, dont les municipalités tirent également leurs pouvoirs. Nous n'avons donc pas été surpris de recevoir des plaintes dont l'objet ne relève pas strictement de la compétence du Parlement ni du gouverne-

Néut été du caractère précis de notre mandat, qui nous limitait aux questions relevant de la législation fédérale, nous aurions débattu de plusieurs autres problèmes. Nous nous sommes cependant vite rendu compte que dans de nombreux domaines, l'application de l'article 15 exigera la collaboration de divers gouvernements et corps

« Une constitution est rédigée en prévision de l'avenir. Elle vise à fournir un cadre permanent à l'exercice légitime de l'autorité gouvernementale et, lorsqu'on y joint une [...] *Charte des droits*, garantissant la protection constante des droits et libertés individuels [...] [Elle ne doit pas être interprétée] comme un testament de peur qu'elle ne le devienne.

[...] Même si les tribunaux sont les gardiens de la Constitution et des droits qu'elle confère aux individus, il incombe à la législature d'adopter des lois qui contiennent les garanties appropriées permettant de satisfaire aux exigences de la Constitution.



—Le juge Brian Dickson, maintenant
juge en chef du Canada, dans le
jugement de la Cour suprême du
Canada : *Affaire Hunter c.*
Southam Inc. (1983)

L'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés* a intensifié les attentes des Canadiens à l'égard de leurs gouvernements et de leurs législatures. En effet, les libertés et les droits fondamentaux font désormais partie intégrante des fondements constitutionnels du pays et la Constitution énonce en termes éloquents les garanties individuelles jusqu'alors, pour la plupart, inexistantes ou timides.

Des diverses garanties que contient la *Charte*, c'est celle concernant l'égalité et la non-discrimination qui influera sans doute le plus sur la vie quotidienne des Canadiens. En effet, elle aura des répercussions sur de nombreux et importants aspects des relations professionnelles ainsi que sur divers programmes de prestations ou d'avantages visant les Canadiens qui n'appartiennent pas à la population active. Cette importante garantie est énoncée à l'article 15 de la *Charte*. Le mandat du Comité était d'étudier toutes les lois fédérales touchant les individus quant à leur conformité aux dispositions de cet article. C'était une tâche impressionnante, certes, mais le Comité l'a entreprise avec enthousiasme et un esprit ouvert au changement.

CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Article 15

15.(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités, destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

141	<i>La Loi canadienne sur les droits de la personne</i>
141	Clause dérogatoire.....
141	Adaptation raisonnable.....
142	Discrimination systémique.....
143	Motifs de discrimination illicite
144	Fonds de contestation judiciaire relatif à l'égalité.....
144	Processus continu de consultation et d'examen.....

Chapitre 15 Concrétiser l'égalité

129	Utilisation de langage non sexiste dans les lois fédérales.....
130	Nominations à des charges fédérales.....
131	Choix offerts aux femmes autochtones.....
131	Lois relatives aux enfants et aux jeunes gens.....
131	Garde des enfants après l'échec d'un mariage.....
133	Violence dans la famille.....
134	Les femmes et la santé
134	Avortement
135	Pornographie.....
136	Exercice du droit de vote à l'étranger.....
136	Droits politiques des fonctionnaires.....
137	Conjoints des membres des Forces armées.....
138	Modification de la <i>Charte</i>

Chapitre 14 Questions diverses concernant l'égalité

118	Nécessité d'obliger les employeurs relevant de la compétence fédérale à établir des programmes d'équité en matière d'emploi.....
121	Mesures spéciales
121	Formation.....
123	À travail égal, salaire égal.....
124	Les dépenses liées à l'emploi.....
124	Les examens médicaux et physiques et les autres exigences.....
126	La garde des enfants
127	Les mesures d'aménagement envisagées

Chapitre 10 L'accès des personnes invalides aux services et aux installations

83	Introduction
84	Droits à l'égalité d'accès aux installations et aux services
85	Le rapport <i>Obstacles</i> et ses répercussions
85	L'accès aux moyens de transport
87	L'accès aux immeubles
88	L'accès aux bureaux de scrutin
88	L'accès à la télévision et à la radio
89	L'accès au service téléphonique et à d'autres modes de communication
90	L'accès à l'information
90	Travail abandonné
90	La lenteur des progrès accomplis
91	Les réactions des invalides
92	Le temps d'agir
92	Coordination au niveau fédéral
93	Initiatives provinciales
93	Nécessité de priorités et de calendriers
94	Consultation avec les invalides
94	Pouvoirs et remèdes statutaires
95	Besoin d'une plus grande collaboration intergouvernementale

Chapitre 11 La déficience mentale

97	Introduction
97	Définition de la déficience mentale
98	<i>Loi électorale du Canada</i>
99	<i>Loi sur l'assurance-chômage</i>
100	<i>Code Criminel</i>
102	Autres questions
Le travail à temps partiel	
103	Introduction
105	Option de travail à temps partiel
106	Rôle du fédéral
107	Protection des régimes de prestations
107	Une définition uniforme
110	Dévolution et transférabilité des pensions

Chapitre 13 L'équité en matière d'emploi

111	Introduction
112	Fondements constitutionnels de l'équité en matière d'emploi
113	Victimes de pratiques discriminatoires antérieures
114	Besoin de programmes spéciaux
115	Programmes d'équité en matière d'emploi
115	Les initiatives gouvernementales
116	Les initiatives de la Commission canadienne des droits de la personne
117	Projet de loi concernant l'équité en matière d'emploi et obligation contractuelle

Chapitre 5	L'état matrimonial ou la situation de famille	
	Introduction	39
	Distinctions fondées sur l'état matrimonial	40
	Reconnaissance des unions de fait	41
	Définitions	42
Chapitre 6	Les pensions et l'égalité	
	Introduction	45
	Prestations de survivant	46
	Partage des crédits de pension	49
	Pension de personne au foyer	50
	Sécurité de la vieillesse	51
	Prestations aux enfants survivants	52
	Tables de mortalité distinctes selon le sexe	52
	Admissibilité aux allocations aux anciens combattants	54
Chapitre 7	Les femmes et les Forces armées	
	Introduction	55
	Les femmes dans les Forces armées	56
	Politique actuelle en matière d'exclusion	57
	Critiques et propositions de réforme	58
	Initiatives des Forces armées canadiennes	58
	Droit à l'égalité	59
	Justifications à l'exclusion des femmes des activités de combat	60
	La force physique insuffisante	61
	L'absentéisme	61
	La promiscuité	62
	Une menace à la cohésion des unités militaires	62
	Une exposition à la violence et au danger	62
	Des inquiétudes à l'égard	63
	Pleine intégration	63
Chapitre 8	L'immigration	
	Introduction	65
	Objectifs de la politique d'immigration	66
	Sélection fondée sur l'examen médical	67
	Parrainage de personnes appartenant à la catégorie de la famille par des résidents permanents	68
	Résidents permanents et parents aidés	69
	Admission de conjoints de fait	70
	Adoptions	71
	Traitement des demandes d'immigration	71
	Parrainage des épouses	72
	Concours d'entrée dans la Fonction publique	73
Chapitre 9	La liberté de culte	
	Introduction	75
	Certaines pratiques religieuses	76
	Adaptation raisonnable	76
	Congés fériés	79
	Législation sur le jour de repos	80

Table des matières détaillée

Chapitre 1	Introduction	2
	Méthodologie adoptée par le Comité	2
	Les questions étudiées	2
	Le processus de consultation	3
	Le processus législatif	4
	La structure du rapport	5
	Interprétation faite par le Comité de l'article 15 de la <i>Charte</i>	5
	Une large interprétation	5
	Le contexte de l'article 15	6
	À qui s'adresse l'article 15?	6
	Les principes des droits de la personne	7
Chapitre 2	Les prestations de maternité et les prestations pour le soin des enfants	
	Introduction	9
	Prestations de maternité	10
	Prestations de maternité et prestations pour le soin des enfants :	11
	une recommandation	11
	Mise en application d'un système à deux paliers	12
	Partage des avantages	13
	Admissibilité aux prestations	14
	Distinction entre prestations de maternité et prestations de maladie	15
	Cohérence au sein de la juridiction fédérale	16
	Allocations familiales	16
Chapitre 3	La retraite obligatoire	
	Introduction	19
	Retraite obligatoire et législation fédérale	20
	Les règles applicables dans le secteur public	20
	Les restrictions quant à la retraite obligatoire	21
	La loi dans d'autres juridictions	22
	Retraite facultative : une solution de rechange	23
	Retraite obligatoire et l'article 15	23
	Modifications rendues nécessaires par la suppression de la retraite obligatoire	26
Chapitre 4	L'orientation sexuelle	
	Introduction	29
	Deux points de vue sur la question	31
	Situation au Canada	31
	Situation dans d'autres pays	32
	Point de vue du Comité	33
	Cas spéciaux	35
	Cotes de sécurité	36
	Actes sexuels consensuels	36
	Projet de loi C-225	37

TABLE DES MATIÈRES

ix	Table des matières détaillée.....
xiv	Texte de l'article 15 de la <i>Charte</i>
1	Chapitre 1 Introduction.....
9	Chapitre 2 Les prestations de maternité et les prestations pour le soin des enfants.....
19	Chapitre 3 La retraite obligatoire.....
29	Chapitre 4 L'orientation sexuelle.....
39	Chapitre 5 L'état matrimonial ou la situation de famille.....
45	Chapitre 6 Les pensions et l'égalité.....
55	Chapitre 7 Les femmes et les Forces armées.....
65	Chapitre 8 L'immigration.....
75	Chapitre 9 La liberté de culte.....
83	Chapitre 10 L'accès des personnes invalides aux services et aux installations..
97	Chapitre 11 La déficience mentale.....
103	Chapitre 12 Le travail à temps partiel.....
111	Chapitre 13 L'équité en matière d'emploi.....
129	Chapitre 14 Des questions diverses concernant l'égalité.....
141	Chapitre 15 Concrétiser l'égalité.....
149	Recueil des recommandations.....
159	Annexe A <i>La Charte canadienne des droits et libertés</i>
167	Annexe B Liste des audiences.....
169	Annexe C Liste des témoins.....
175	Annexe D Liste des mémoires.....

LE SOUS-COMITÉ SUR LES DROITS À L'ÉGALITÉ DU

COMITÉ PERMANENT

DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément aux ordres de renvoi des mardis 26 février 1985 et 26 mars 1985, adressés au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, le Comité a confié au Sous-comité le soin de les examiner.

Le Sous-comité sur les droits à l'égalité soumet son rapport final à la Chambre et exhorte le gouvernement à considérer l'opportunité de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport.

En conformité à l'ordre permanent 70(6), le Sous-comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Le mercredi 16 octobre 1985

IL EST ORDONNÉ, — Que, nonobstant son ordre de renvoi en date du mardi 26 février 1985, il soit donné instruction au Comité permanent de la justice et des questions juridiques d'autoriser le sous-comité qui étudie la question des droits à l'égalité en vertu de la Charte des droits et libertés à faire rapport directement à la Chambre des communes de ses constatations à cet égard.

ATTESTÉ

M. Kirby
pour Le Greffier de
la Chambre des communes

ORDRE DE RENVOI

Le mardi 26 février 1985

IL EST ORDONNÉ, — Que le Comité permanent de la justice et des questions juridiques soit autorisé à faire une étude, à mener une enquête et à présenter un rapport sur les droits à l'égalité en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

Que le document intitulé *Les droits à l'égalité et la législation fédérale*, déposé à la Chambre le 31 janvier 1985 (document parlementaire no 331-4/6), soit renvoyé au Comité;

Que le Comité sollicite les vues et opinions de particuliers et d'organismes du Canada sur le sujet du document de travail;

Que le Comité examine les statuts fédéraux, et plus particulièrement ceux dont il est question dans le document de travail, afin d'en assurer la conformité avec la lettre et l'esprit des garanties d'égalité et de non-discrimination contenues dans la Charte;

Que le Comité présente son rapport et recommande tous changements nécessaires ou autres mesures à la Chambre au plus tard le 9 septembre 1985;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'experts et d'employés professionnels, techniques et de bureau;

Que le Comité soit autorisé à voyager au Canada;

Que, nonobstant les pratiques habituelles de la Chambre, si cette dernière ne siège pas lorsque le Comité a terminé un rapport intermédiaire ou final, le Comité fasse état de ses constatations en déposant son rapport auprès du greffier de la Chambre, rapport qui sera réputé avoir été déposé sur le Bureau.

IL EST ORDONNÉ, — Que l'objet du projet de loi C-225, loi modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le mardi 26 mars 1985

Le jeudi 10 octobre 1985

IL EST ORDONNÉ, — Que, nonobstant l'ordre de renvoi du vendredi 28 juin 1985, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques soit autorisé à faire rapport de ses conclusions sur l'objet de cet ordre de renvoi, au plus tard le vendredi 25 octobre 1985.

PERSONNEL DU SOUS-COMITÉ

Directeur de la recherche

Colin McNairn

Conseillers en recherche

Susan Ashley

Denis Lemieux

Brooke Jeffrey

Philip Rosen

(mars-mai 1985)

Service de recherche

Bibliothèque du Parlement

Adjoint à la recherche

David Lee

Éditeurs

Christiane Kaisin

Kathryn Randle

GREFFIER DU COMITÉ

David Cook

Adjointe administrative

Hélène Cousineau

Secrétaire

Edna Perrier

COMITÉ SUR LES DROITS À L'ÉGALITÉ

Président

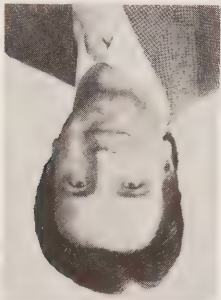


PATRICK BOYER
Etobicoke-Lakeshore

VICE-PRÉSIDENTS



PAULINE BROWES
Scarborough Centre



MAURICE TREMBLAY
Lotbinière

MEMBRES



ROGER CLINCH
Gloucester



MARY COLLINS
Capilano



SVEND ROBINSON
Burnaby



SHEILA FINESTONE
Mount Royal

SUB-COMMITTEE ON
EQUALITY RIGHTS OF THE
STANDING COMMITTEE ON
JUSTICE AND
LEGAL AFFAIRS

Chair: Patrick Boyer

Vice-Chair: Pauline Browes

Maurice Tremblay

SOUS-COMITÉ SUR LES
DROITS À L'ÉGALITÉ DU
COMITÉ PERMANENT DE LA
JUSTICE ET DES
QUESTIONS JURIDIQUES

Président : Patrick Boyer

Vice-présidents : Pauline Browes

Maurice Tremblay

MEMBERS / MEMBERS

Sheila Finestone
Svend Robinson

Roger Clinch
Mary Collins

Le greffier du Sous-comité

David Cook

Clerk of the Sub-committee

Ce rapport est disponible sur cassette auprès
du greffier
du Sous-comité sur
les droits à l'égalité
du Comité permanent de la
justice et des affaires juridiques

Chambre des communes
Ottawa, K1A 0A6
(613) 996-1438

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur les

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Sub-committee on*

Droits à l'égalité

Equality Rights

du Comité permanent de la justice et des questions juridiques

of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs

CONCERNANT :

RESPECTING:

Ordre de renvoi

Order of Reference

Y COMPRIS :

INCLUDING:

Le premier rapport à la Chambre

First Report to the House

Première session de la

trente-troisième législature, 1984-1985

First Session of the

Thirty-third Parliament, 1984-85

OCTOBRE 1985

RAPPORT DU COMITÉ PARLEMENTAIRE
SUR LES DROITS À L'ÉGALITÉ
J. PATRICK BOYER, DÉPUTÉ
PRÉSIDENT

Égalité pour tous

8721

OCTOBRE 1985

J. PATRICK BOYER, DÉPUTÉ
PRÉSIDENT
RAPPORT DU COMITÉ PARLEMENTAIRE
SUR LES DROITS À L'ÉGALITÉ



Égalité pour tous



